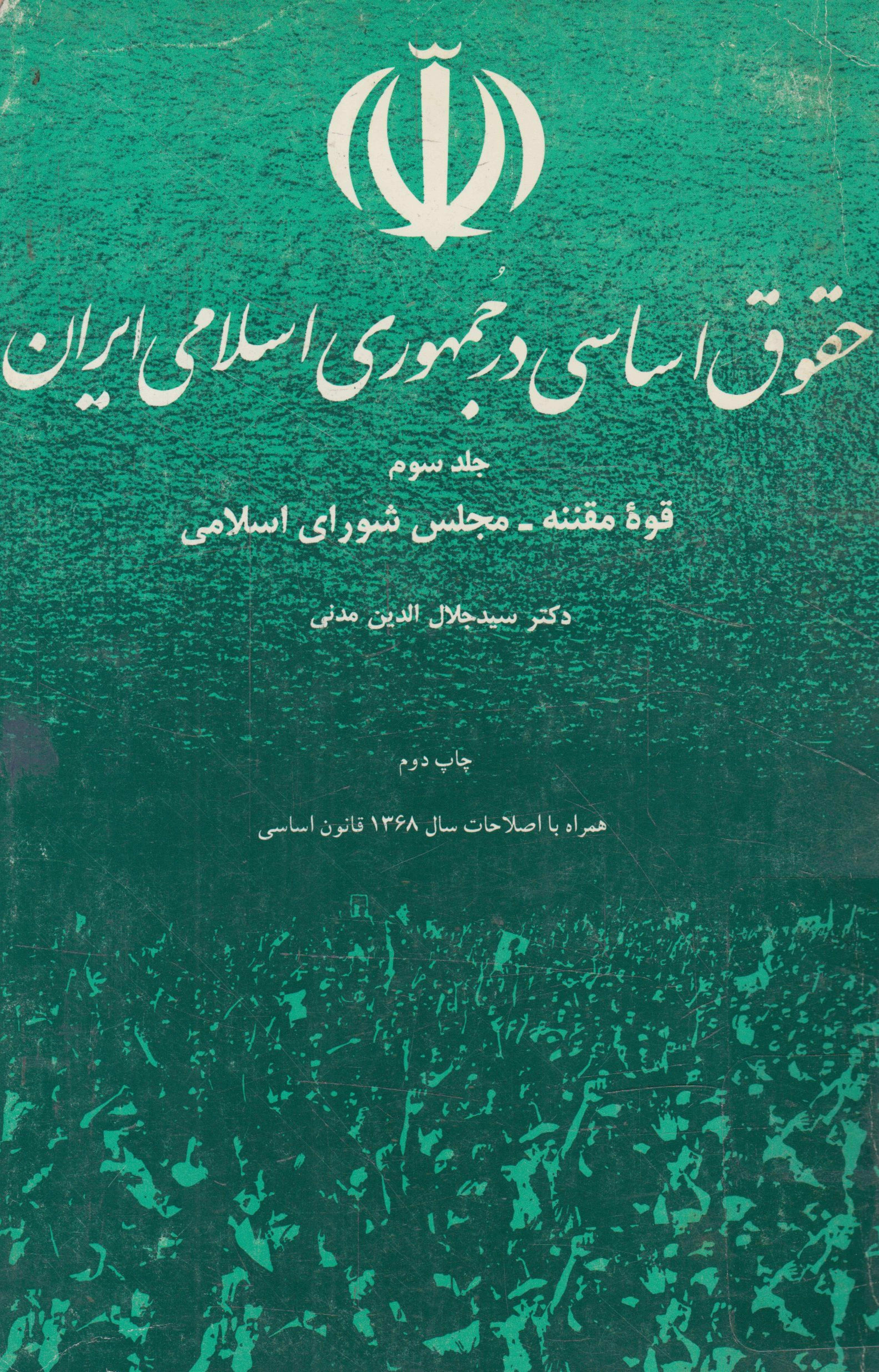


حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران

جلد سوم

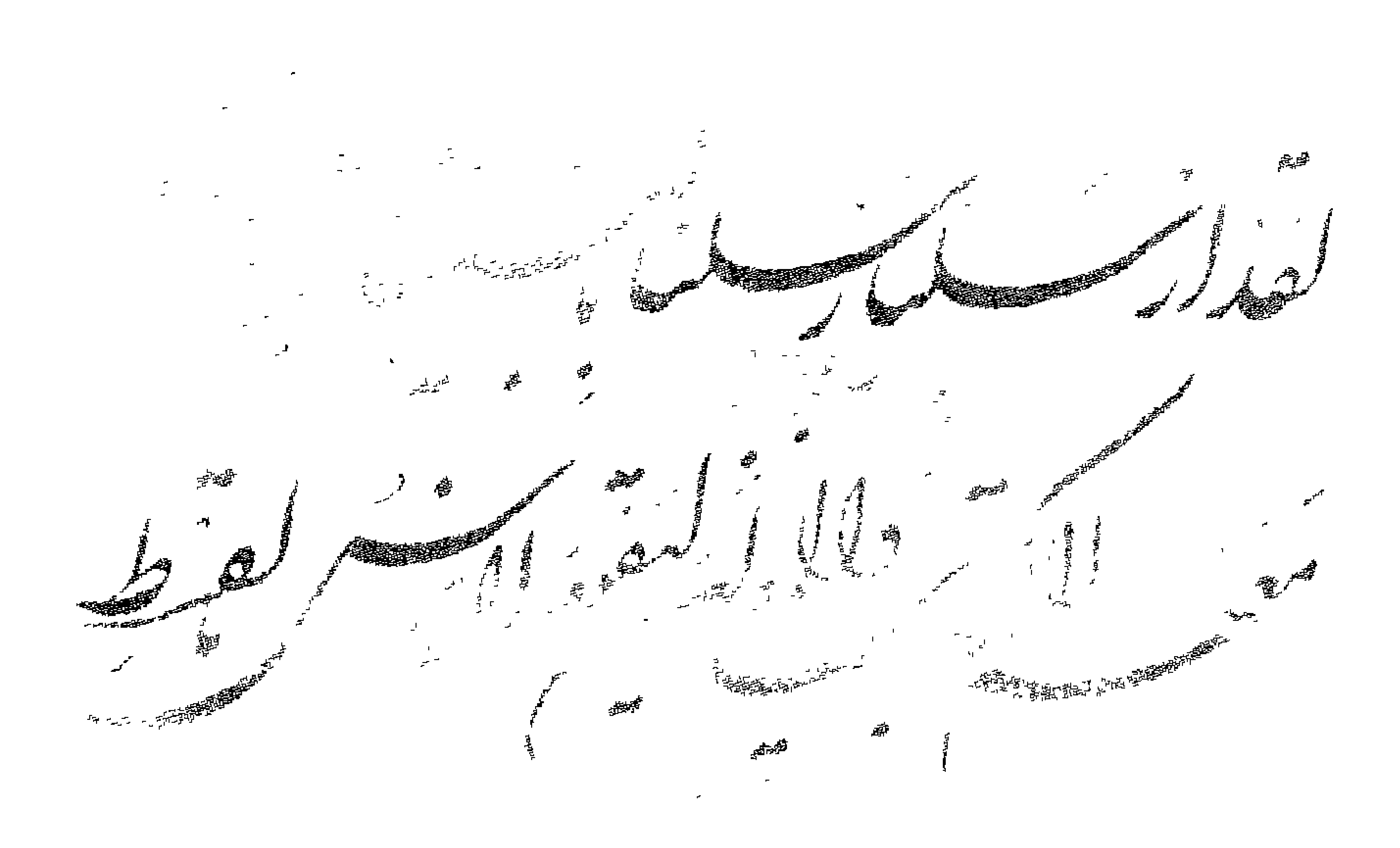
قوهٔ مقننه ـ مجلس شورای اسلامی

دکتر سیدجلال الدین مدنی

چاپ دوم

همراه با اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی




لقد أرسلنا رسلنا بالبينات وأنزلنا
معهم الكتاب والميزان ليقوم الناس بالقسط

دکتر سیدجلال‌الدین مدنی

حقوق اساسی
در
جمهوری اسلامی ایران

جلد سوم

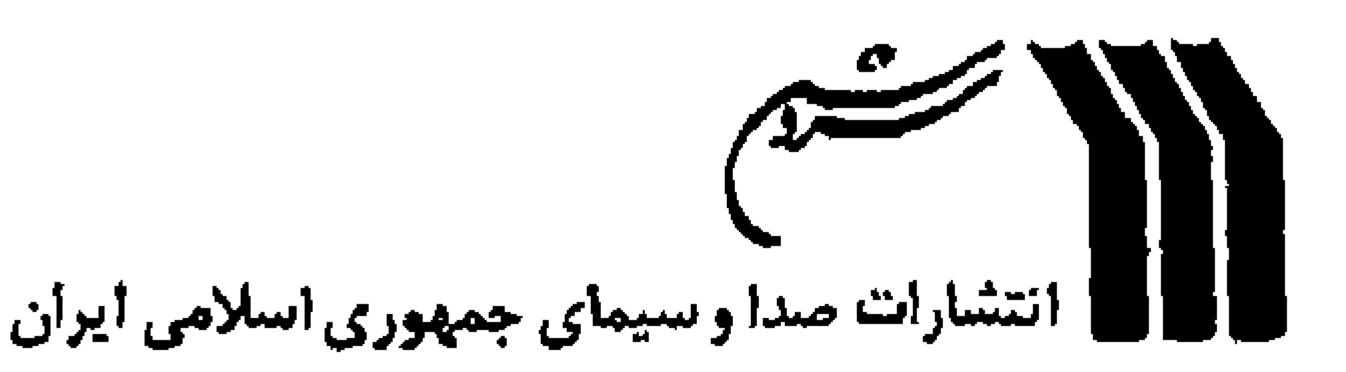
قوهٔ مقننه
مجلس شورای اسلامی

چاپ دوم

همراه با اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی

سروش
تهران ۱۳۶۹

مدنی، جلال‌الدین، ۱۳۱۶ —
حقوق اساسی درجمهوری اسلامی‌ایران / جلال‌الدین مدنی. —
ویرایش . — تهران: سروش، ۱۳۶۸ —
ج.
مندرجات. — ج.۱. کلیات و مقدمات (شناسائی ابعاد مختلف
قانون اساسی). — ج.۲. حاکمیت، ولایت فقیه (رهبری)، قوای حاکم.
— ج.۳. قوه مقننه: مجلس شورای اسلامی. —
۱. ایران — قانون‌اساسی (جمهوری اسلامی). الف. عنوان.
۳۴۲/۵۵ JQ ۱۷۸۱



انتشارات صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران

تهران، خیابان استاد مطهری، نبش خیابان دکتر مفتح، ساختمان جام‌جم
چاپ اول: ۱۳٦٦
چاپ دوم: ۱۳٦۹
ویراستار: پرتو رجب‌نیا
پانچیست: گلزار کنعانی‌زاده
نمونه‌خوان: پروین خزانی
صفحه‌آرا: صدیقه فولادی
طراح روی جلد: شهرام گلپریان
ناظرچاپ: هاشم فارابی ماسوله
لیتوگرافی: موج
حروفچینی: لاینوترون انتشارات سروش
این کتاب در پنج‌هزار نسخه در چاپخانهٔ تك چاپ و در شرکت صحافکار تهران صحافی شده.

بها: ۹۰۰ ریال

فهرست مطالب

پیشگفتار

بسم الله الرحمن الرحیم

بخش مهمی از حقوق اساسی مربوط به قوه مقننه است. نقطهٔ اصلی این قوه مجلس شورای اسلامی است. در جمهوری اسلامی محور اساسی حاکمیت ملت از جانب نمایندگانی اعمال می‌گردد که در مجلس جمع می‌شوند و تحت ضوابط و شرایطی تصمیم‌گیر امور مملکت هستند. از عمر قانون اساسی جمهوری ما سالیان مدیدی نمی‌گذرد تنها یك دوره از مجلس قانونگذاری آن به پایان رسیده است ولی مقررات اساسی گسترده ای به مورد آزمایش گذاشته شده و تجربیات بسیاری در این زمینه به دست آمده است.

در این جلد از حقوق اساسی نقطه بحث ما متوجه مجلس شورای اسلامی است که با همهٔ مجالس مقننه دنیا متفاوت است. در اینجا می کوشیم مسائلی را که مجلس با آنها روبروست مورد رسیدگی قرار دهیم: ترتیب انتخابات و نظارت بر آن، وضع کاندیداها، تشخیص صلاحیتها، شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان، افتتاح مجلس و رسیدگی به اعتبارنامه ها، وظایف و اختیارات ومحدودیتهای نمایندگان، انواع جلسات از علنی و غیر علنی واقسام کمیسیون ها از عادی و غیر عادی، ترتیب اداره مجلس و اختیارات هیئت رئیسه در رابطه با اداره و انتظامات مجلس و ضبط و ثبت و توزیع مذاکرات، چگونگی بررسی لوایح و طرحها درکمیسیون ها و مجلس و ضوابط مربوط به فوریتها، دستور جلسات و نحوهٔ انعقاد مجلس و حدنصاب رای گیری، نطق قبل از دستور و نوبتهای مربوط به آن، زمان و ترتیب حضور رئیس جمهور، اعضای شورای نگهبان، و هیئت وزیران در مجلس، خصوصیات شور در لوایح و طرحها و تقدم و تأخر آنها، لزوم تأیید مصوبات مجلس از جانب شورای نگهبان، وظایف و اختیارات مهم مجلس در

قانونگذاری و در نظارت و کنترل امور اجرایی کشور و در تشکیل دولت و بسیاری مسائل دیگر.

با اینکه در ابتدا نظر بر این بود که بحث مربوط به شورای نگهبان هم در این جلد از حقوق اساسی مطرح شود، ولی حجم مطالب مربوط به مجلس و ضمایم مفصل آن و خصوصیات کاملاً متفاوت شورای نگهبان باعث گردید تمام توضیحات مربوط به شورای نگهبان در چهارمین جلد قرار گیرد. لازم به یادآوری است که مطالب این جلد عمدتاً مقالاتی است که از اواخر سال ۱۳۶۱ تا اوایل ۱۳۶۳ با عنوان «حقوق اساسی در ارتباط با قوه مقننه» در مجله سروش چاپ می‌شد. و در همین جا از برادران متعهد انتشارات سروش که با احساس مسئولیت کوشش نموده اند که این کار مستمر و طولانی را به بهترین وجه انجام دهند و با چاپ این سلسله مقالات و نیز انتشار جداگانه کتاب، مردم ما را با موازین حقوق اساسی آشنا سازند و انظار را هرچه بیشتر در داخل و خارج کشور متوجه قانون اساسی و اجرای دقیق آن که از جمله اهداف شهدای انقلاب اسلامی است نمایند تشکر و قدردانی کنم.

امید است مجلدات دیگر آن نیز سریعتر در دسترس عموم قرار گیرد.

دکتر سیدجلال الدین مدنی
بهار ۱۳۶۳

بخش اول

شناسایی، ارکان و ترتیب تشکیل قوه مقننه

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی تفکیك قوا پذیرفته شده است و نیز این تفکیك در همهٔ موارد مطلق نیست تا آنجا که در بعضی مواقع حتی بر آن نام تفکیك نمی توان گذاشت و به وضوح تداخل قوا را ملاحظه می نماییم. دلیل آن روشن است تنظیم کنندگان قانون اساسی به آن می اندیشیدند که عمل آنها با اسلام مباینتی و تضادی نداشته باشد و در مورد تفکیك یا عدم تفکیك قوا خود را مقید نمی دانستند زیرا موازین اسلامی چنین ملاکی را مقرر نداشته و پذیرش آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی هم به خاطر استفاده از نوعی تقسیم کار و رعایت نظم در ارکان حکومت بوده است نه علاقه مندی به تفکیك قوا و اعلام استقلال آنها از یکدیگر لذا همان طور که در مجلدات پیشین در بحث تفکیك قوا دیدیم در پاره ای موارد آثار و نتایج ابراز شده چنان است که گویی قانون اساسی ما بر اساس تفکیك مطلق قوا پایه گذاری شده و در بعضی موارد درست نقطه عکس را دارد و مثل این است که به مسئله تفکیك قوا اصلا توجهی نشده است و ارتباط مستقیم و تداخل بین قوای ثلاثه وجود دارد.

ما بحث تفصیلی را از قوه مقننه شروع می نماییم قوه ای که انحصار تقنین را با خصوصیات اسلامی آن به عهده دارد و در عین حال به موجب قانون اساسی تحت نظر ولی امر قرار گرفته است و شورای نگهبان مصوبات آن را تحت کنترل دارد. کیفیت تشکیل و چگونگی کار آن را با دقت مطالعه می کنیم.

ارکان قوه مقننه

قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران در یك معنی عمومی و کلی دارای دو رکن اساسی است.

۱ـ مجلس شورای اسلامی، مرکب از ۲۷۰ نفر نماینده ملت، که به طور مستقیم و با رأی مخفی برای چهارسال انتخاب می شوند.

۲ـ شورای نگهبان، مرکب از ۱۲ نفر از فقها و حقوقدانان که برای شش سال با ترتیب خاصی که خواهیم گفت به عضویت این شورا درمی آیند.

ما این دو رکن را در مباحث آینده به تفضیل ذکر می کنیم.

۱. ترتیب تشکیل مجلس شورای اسلامی

بر طبق اصل ۵۸ قانون اساسی «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی... برای اجرا به قوه مجریه و قضاییه ابلاغ می گردد» مردم مستقیماً در ایجاد مجلس دخالت دارند. نمایندگان خواستهٔ ملت را در شکل مصوبات درمی آورند. مجلس یکی از نمودارهای بارز اصل حاکمیت ملت است.

بند اول: ساختمان قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی)

برابر قانون اساسی قوه مقننه جمهوری اسلامی از مجلس واحدی به نام مجلس شورای اسلامی تشکیل می گردد. البته کلمه «اسلامی» به موجب قانونی که از مجلس گذشت جای کلمه «ملی» را گرفت. در متن قانون اساسی که به وسیله مجلس خبرگان تنظیم و تصویب و بعد به رفراندوم گذاشته شد، در همه جا عبارت «مجلس شورای ملی» به کار رفته است. شورای نگهبان مکمل مجلس است و در واقع رکن اساسی است از مجلس واحد.

بسیاری از کشورها به جای یك مجلس قانونگذار دو مجلس درنظر گرفته اند. مجلس اول را با عناوین مجلس نمایندگان، مجلس مبعوثان، مجلس شوژا، مجلس اتحاد، مجلس عوام یا عامه معرفی می کنند و مجلس دوم را با عناوینی چون مجلس اعیان، مجلس شیوخ، مجلس عالی، مجلس لردان، مجلس سنا، مجلس اقوام، مجلس دول یاد می نمایند. عنوان پارلمان معمولا به مجلس شورا اطلاق می شود ولی هر گاه کشوری دو مجلس داشته باشد، به مجموع آن دو مجلس هم پارلمان گفته می شود. در رژیم سلطنتی سابق، ایران دو مجلس سنا و شورای ملی داشت.[۲] در تاریخ کشورها در مواردی بیش از دو مجلس هم وجود داشته است.[۳] موافقین مجلس واحد استدلال می کنند یك مرجع می تواند و باید مظهر ارادهٔ ملت شناخته شود مثلا اگر در مورد لایحه ای دو مجلس اتفاق نظر داشته باشند، معلوم می گردد یکی از آن دو مجلس کافی است و دومی اضافه بوده و اگر دو مجلس اختلاف نظر داشتند؛

طبعاً یکی از آنها موافق اراده ملی است و دیگری مخالف و آنکه مخالف اراده ملت است نمی بایست تشکیل می شد و لذا باز هم به کفایت یك مجلس می رسند.

اضافه بر این استدلال می کنند که مجلس عالی معمولاً از جانب شاه یا اشراف تشکیل می شود و غالباً جنبهٔ ارتجاعی دارد و وجودش مخل اصلاحاتی است که مجلس شورا انجام می دهد. می گویند دو مجلس از فعالیت قوه مقننه می کاهد و امر قانونگذاری را به تأخیر می کشاند و گاهی جمع کمی ممکن است نظر اکثریت را بلااثر گذارند. (جان استوارت میل نویسنده انگلیسی مقایسه ای چنین می نماید که در کشوری که دارای یك مجلس ششصد نفری باشد برای رد لوایح قانونی سیصد رأی لازم است ولی اگر همین تعداد نماینده در دو مجلس باشند ۱۵۰ رأی مخالف می تواند لایحه را رد نماید یعنی ۱۵۰ رأی بیش از ۴۵۰ رأی ارزش داشته باشد).

بنجمین فرانکلین (Benjamin Franklin) می گوید کشوری که دو مجلس قانونگذاری داشته باشد، مانند عرابه ای است که دو اسب در دو طرف آن بسته باشند و هر یك از این دو اسب عرابه را به طرف خود می کشند. منظورش این است که دو مجلس اثر یکدیگر را از بین می برند؛ در عین حال ما در مطالعات حقوق اساسی به طرفداران دو مجلس زیاد برخورد می کنیم[۴] و عملاً هم کشورهایی که دو مجلس قانونگذاری دارند، بسیارند.

در حقوق اساسی یکی از مباحث قابل توجه در مورد قوه مقننه وحدت یا تعدد آن است. دلایل طرفداران دو مجلس متوجه پارلمان انگلیس است و عجب اینکه آنها که از حقوق و آزادی ملت و اصل تساوی مردم در برابر قانون صحبت می کنند، به رژیم انگلیس متوجه می گردند در حالی که در همین نقطه حکومت انگلیس بر پایه تبعیض و ترجیح بدون جهت انسانی گذاشته شده است. دمکراسی انگلیس هنوز مقید و پایبند به سیستم اشرافی است. مجلس عالی انگلیس هنوز به اتکای یك سلسله آداب و سنن پوسیده باقی است که هیچ جنبهٔ منطقی ندارد اعضای مجلس عالی در انگلستان به استثنای موارد خاص و انگشت شمار موروثی است. هنوز اشراف از زمان تولد عضو پارلمان هستند. فرزند لرد عضو مجلس عالی انگلیس، این عضویت را از پدرش به ارث می برد و نتیجهٔ این روش این است که گروه معدودی از اتباع انگلیس امتیازات دائمی دارند و همین عده اشراف الی الابد نظارت مخصوص بر سیستم حاکمیت انگلیس دارند و تا حدی آن را اعمال می کنند؛ وحق تساوی از پایه در این کشور معلول است. نمایندگان مجلس لردان که از آن همه امتیازات برخوردارند، نمایندهٔ کدام گروه از مردم انگلیس به شمار می روند؟ سیستم

حکومتی با این چنین نواقص و عیوب بزرگ، در دنیا به عنوان مظهر دمکراسی به شمار می رود و تبلیغات وسیعی به دنبال دارد. در جمهوری اسلامی ایران باید این حقایق مطرح گردد و مورد بحث واقع شود و نباید بدون دلیل نظریات دیگران را بپذیریم.

بند دوم: تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی

اصل ۶۴ قانون اساسی می گوید «عدهٔ نمایندگان مجلس شورای اسلامی دویست وهفتاد نفر است[5] وپس ازهر ده سال درصورت زیاده شدن جمعیت کشور در هر حوزه انتخابی به نسبت هر یکصدوپنجاه هزار نفر یك نماینده اضافه می شود. زرتشتیان و کلیمیان هر کدام یك نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یك نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هر کدام یك نماینده انتخاب می کنند ودر صورت افزایش جمعیت هر یك از اقلیتها، پس از هر ده سال به ازای هر یك صدوپنجاه هزار نفر اضافی یك نماینده اضافی خواهند داشت. مقررات مربوط به انتخابات را قانون معین می کند».

نکات ذیل با توجه به اصل فوق قابل مطالعه است.

الف. ۲۷۰ نماینده برای سراسر کشور اعم از روستا و شهر تعیین گردیده و جدول انتخاباتی به تناسب جمعیت، نماینده هر منطقه را با تعیین حدود آن منطقه مشخص می سازد[6] وبر اساس آن ۱۵۶ منطقه هر کدام یك نماینده، ۲۱ منطقه هر کدام دو نماینده و ۶ منطقه هر کدام سه نماینده و ۲ منطقه هر کدام پنج نماینده دارند، ۱ منطقه شش نماینده دارد و بالاخره تهران دارای ۳۰ نماینده می باشد.

ب. اقلیتهای مذهبی جمعاً پنج نماینده دارند به این ترتیب: زرتشتیان یك نماینده، کلیمیان یك نماینده، مسیحیان آشوری و کلدانی یك نماینده، مسیحیان ارمنی جنوب یك نماینده و مسیحیان ارمنی شمال یك نماینده. تعداد نمایندگان اقلیتهای مذهبی عیناً همان است که در رژیم سلطنتی وجود داشت و از لحاظ تعداد هیچ گونه تغییری حاصل نشده است. هر یك از افراد اقلیت مذهبی می توانند در انتخابات نماینده خاص خود شرکت نمایند یا اینکه مانند دیگر افراد به کاندیداهای غیر اقلیت رأی بدهند.

ج. ثابت بودن تعداد نمایندگان. حسب قانون اساسی برای ده سال تعداد نمایندگان باید در حد ۲۷۰ نفر ثابت بماند. ممکن است جمعیت شهری کم شود و به منطقه دیگری مهاجرت نمایند و تغییری در جدول انتخاباتی حاصل شود ومثلا نقطه ای که دو نفر نماینده داشته با تغییر جدول به یك نفر تبدیل گردد ودر مقابل نقطهٔ دیگری افزایش داشته باشد ولی در جمع نمی تواند رقم ۲۷۰ نفر را تغییر دهد. رویه در مورد نمایندگان اقلیت حاکم است.

د. تغییر تعداد نمایندگان پس از ده سال. قانون اساسی ملاك تعداد نماینده را جمعیت دانسته و این محاسبه بر اساس جمعیت کشور صورت گرفته وتقریباً ملاك یك نفر نماینده برای ۱۵۰ هزارنفر جمعیت بوده وبا کمی اختلاف ۲۷۰ نماینده تعیین شده است. اما چون جمعیت در حال رشد است و ضریب افزایش جمعیت ۲/۵ می باشد، هر ده سال یك بار را برای محاسبه تعیین نموده اند تا با ارزیابی جدید، بر طبق آمار هر منطقه ای که ۱۵۰ هزارنفر افزایش داشته باشد یك نماینده اضافه گردد ودر مورد اقلیتها نیزچنین قاعده ای جاری است.[۷]

بند سوم: مقررات انتخابات مجلس شورای اسلامی

بعد از تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ می بایست مجلس شورای اسلامی تشکیل شود. اما ترتیب انتخابات و شرایط انتخاب کنندگان وانتخاب شوندگان را قانون اساسی به قانون عادی ارجاع داده بود[۸] وچون هنوز مجلسی وجود نداشت، این کاررا شورای انقلاب در تاریخ ۵۸/۱۱/۱۷ انجام داد تا مقدمات انجام انتخابات وتشکیل مجلس شورا فراهم شود. این قانون در ۹ فصل با ۶۱ ماده و۱۵ تبصره تصویب گردید و بر اساس همین قانون دور اول نخستین انتخابات مجلس شورا انجام گرفت اما انجام دوردوم انتخابات نخستین دوره به دنبال اصلاحاتی بود که شورای انقلاب ضروری دید که در قانون انتخابات به عمل آید. این اصلاحات مربوط به مواد ۴ و ۶ و ۸ و ۲۳ و ۴۸ بود که در ۵۹/۱/۲۴ به تصویب شورای انقلاب رسید. قبل از اینکه مجلس شورای اسلامی تشکیل شود، دو اصلاحیه دیگر ازجانب شورای انقلاب به قانون انتخابات وارد گردید. در اصلاحیه مورخ ۵۹/۲/۱۵ چهار تبصره اضافه شد ودر اصلاحیه مورخ ۵۹/۴/۲ چهار مورد تغییر پیدا کرد. در ۶۰/۲/۱۳ هم یك ماده به قانون فوق الذکر الحاق گردید که مخصوص انتخابات دوره اول مجلس است و تبصره ۳ به ماده ۴۵ اصلاح شده در ۱۲ خرداد ۶۱ الحاق گردید و بالاخره قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی است که در ۵۹/۷/۳ به تصویب رسیده وچون تصویب آن ازجانب کمیسیون داخله مجلس و موقت بود، دو مرتبه مدت آن تمدید گردید، و در حال حاضر به قوت خود باقی است.[۹]

بند چهارم: انتخابات مجلس شورای اسلامی انتخابات عمومی است

انتخابات عمومی یعنی اینکه در هر حوزه کلیه اشخاصی که واجد شرایط قانونی هستند -

می‌توانند در رأی شرکت کنند و به یك یا چند نفر (بر حسب وسعت حوزه و تعداد نمایندگانی که لازم دارد) رأی بدهند. مثلا در تهران ۳۰ نفر نماینده لازم است، هر فردی که می‌خواهد در حوزهٔ تهران رأی بدهد می‌تواند در محل هر یك از صندوقهای رأی حاضر شده و اسامی ۳۰ نفر از کاندیداها را در صندوق بریزد بدون توجه به اینکه کاندیدا و خودش از چه طبقه و صنفی هستند. در انتخابات عمومی کارگر، کشاورز، معلم، استاد، بازاری، ارتشی، سپاهی، دانشجو، روحانی، و... اعم از زن و مرد یکسان و بدون ارتباط به صنفی که وابسته به آن هستند رأی می‌دهند. در انتخابات عمومی نمی‌گویند شما چون از صنف دانشگاهی هستید باید به نمایندهٔ خاص این صنف رأی بدهید یا اگر کارگر هستید مکلف هستید که حتماً به کارگر رأی بدهید یا نمایندگان کارگران را برای مجلس درنظر گیرید.

در مقابل انتخابات عمومی انتخابات صنفی است. در انتخابات صنفی در هر حوزهٔ انتخابیه اشخاصی که منتسب به طبقه یا صنف معینی باشند وکیل تعیین می‌کنند.[۱۰]

قانون اساسی جمهوری اسلامی صریحاً مشخص نکرده که انتخابات باید عمومی یا صنفی باشد ولی عبارات قانون اساسی در موارد متعدد تلویحاً انتخابات عمومی را حاکی است و هیچ گونه قرینه و زمینه‌ای برای انتخابات صنفی ندارد.

عبارات «مجلس شورای ملی از نمایندگان ملت... تشکیل می‌گردد» و «عدهٔ نمایندگان... پس از هر ده سال... به نسبت هر یکصدوپنجاه هزار نفر یك نماینده اضافه می‌شود» و «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است...» و نظایر آن در قانون اساسی[۱۱] دال بر جهت عمومی انتخابات است.

اما قانون انتخابات مصوب شورای انقلاب (مورخ ۵۸/۱۱/۱۷) با صراحت کامل در ماده ۴ تکلیف را روشن ساخته و عمومی بودن انتخابات را اعلام داشته است. «انتخابات به طور مستقیم و «عمومی» است و انتخابات نمایندگان با رأی مخفی و اکثریت مطلق خواهد بود».

با این وصف، انتخاب نمایندگان اقلیتهای رسمی زرتشتی، کلیمی و مسیحی که پنج نفرند در وضع انتخابات شبه صنفی است. زرتشتیان به یك نفر که کاندیدای خودشان است رأی می‌دهند همین طور ارمنی ها و کلیمی ها و مسیحیان. لازم به یادآوری است انتخابات شبه صنفی اقلیتها از باب حمایت و حفظ حقوق آنان است و اینکه حتماً نماینده ای در مجلس داشته باشند والا باب انتخابات عمومی برای اقلیتها هم مسدود نیست هر یك از افراد مذاهب شناخته شده در قانون اساسی (مسیحی، کلیمی، زرتشتی) می‌توانند مثل سایر افراد ملت در انتخابات عمومی شرکت نمایند. در حوزه های اخذ رأی عمومی،

نمی توانند به دلیل اینکه مثلا شخص یهودی یا زرتشتی یا مسیحی است مانع رأی دادن هیچ ایرانیی بشوند ولی مسلم است وقتی فردی از اقلیت در حوزه عمومی رأی داد، دیگر نمی تواند رأی دیگری در صندوق مختص به اقلیتها بدهد. چون بیش از یك بار رأی دادن برای یك فرد ممنوع است.

انتخابات مجلس شوای ملی بعد از انقلاب مشروطیت برای اولین دوره صنفی بود. نظامنامهٔ انتخاباتی مورخ ۲۰ رجب ۱۳۲۴ قمری (۱۸ سنبله ۱۲۸۵ شمسی) ساکنین ایران را از لحاظ شرکت در انتخابات به شش طبقه و صنف تقسیم کرده بود: ۱. افراد خانواده قاجار ۲. اعیان و اشراف ۳. علماء و طلاب ۴. تجار ۵. ملاکین و فلاحین ۶. اصناف و برابر همین نظامنامه تهران ۶۰ نفر نماینده داشت[۱۲] (شاهزادگان و اشراف هر طبقه ۴ نفر، علماء و طلاب ۴ نفر، تجار ده نفر، ملاکین و فلاحین ده نفر و اصناف از هر صنفی یك نفر، جمعاً ۳۲ نفر).

بند پنجم: انتخابات مجلس مستقیم است

مستقیم یعنی رأی‌دهندگان بلاواسطه نمایندگان را انتخاب می کنند. افراد ملت به اشخاصی رأی می دهند که علاقه دارند در مجلس حضور یابند و وظیفه نمایندگی را به عهده گیرند. به انتخابات مستقیم انتخاب یك درجه هم گفته می شود.

در مقابل انتخاب مستقیم و یك درجه ای انتخابات غیرمستقیم است که غالباً دو درجه ای است و در پاره ای موارد ممکن است به سه و چهار درجه هم برسد.

در انتخابات غیرمستقیم انتخاب کنندگان اشخاصی را برمی گزینند تا آنها در انتخابات دیگری نمایندگان رامعین نمایند. در گذشته های دور بیشتر انتخابات به شکل غیرمستقیم برگذار می شده. اما گرایش به سوی دمکراسی و مشارکت بیشتر مردم در سرنوشت حکومت، انتخابات را از غیرمستقیم به طرف مستقیم و یك درجه ای سوق داده است. ما در روسیهٔ تزاری مواردی از انتخابات چهار درجه ای را هم ملاحظه می نماییم؛ یعنی نمایندگان با چهار واسطه با انتخاب کنندگان اصلی مربوط می شوند. در بسیاری کشورها انتخابات دودرجه بود و مخصوصاً انتخاب مجالس عالی حتی امروزهم بر اساس انتخابات با واسطه است. انتخابات ولایات بعد از مشروطیت در عین صنفی دودرجه هم بود به این شرح که در شهرهای جزء هر ایالت و ولایتی، هر یك از طبقات شش گانه جمع شده از بین خود یك نفر را انتخاب می نمودند و اشخاصی که بدین ترتیب انتخاب می شدند، در مرکز حوزهٔ انتخابیه جمع شده وکیل تعیین می کردند.

به موجب مادهٔ ۱۵ نظامنامه ۱۳۲۷ قمری پس از سقوط استبداد صغیر و برای انتخابات دورهٔ دوم در تمام حوزه ها دو درجه معین شده بدین معنی واجدین شرایط در محله های یك شهر و یا در شهرهای یك حوزهٔ انتخابیه سه برابر نمایندگان آن حوزه را معین می نمودند و سپس اشخاصی که بدین ترتیب انتخاب می شدند در مرکز حوزهٔ خود جمع شده طبق جدول نمایندگان مجلس را معین می ساختند مثلا خراسان ۱۱ نماینده داشت. شهرهای استان خراسان مجموعاً ۳۳ نفر را در درجهٔ اول انتخاب می کردند و این عده در مشهد جمع می شدند و ۱۱ نفر را انتخاب می کردند. انتخابات درجه اول به اکثریت نسبی و انتخابات درجه دوم به اکثریت مطلق بود. در انتخابات درجه اول اشخاصی که نسبت به مجموع انتخاب کنندگان حوزه انتخابیه اکثریت تام حاصل می کردند، از انتخاب درجه دوم بی نیاز بودند و انتخاب آنها به نمایندگی مجلس اعلام می شد.[۱۳]

بند ششم: انتخابات مجلس شورای اسلامی با اخذ رأی «مخفی» است

مخفی یعنی در انجام انتخابات رأی دهندگان آزادند نام هر کس را می خواهند در ورقه رأی بنویسند. هیچ کس نمی تواند در مقام تجسس و بازرسی برآید و بر خلاف تمایل رأی دهنده از نوع رأی او اطلاع حاصل نماید. رأی دهنده می تواند به تعداد نفراتی که برای آن حوزه مقرر شده رأی بدهد یا اسامی بیشتر و یا کمتری را بنویسد یا علایمی بگذارد که رأی باطل تلقی شود و یا اساساً ورقه رأی را سفید به صندوق بیندازد. تمام صور فوق برای رأی دهنده امکانپذیر است چون رأی مخفی است و قابل کنترل نیست. اما این نکته در جامعهٔ اسلامی قابل توجه است که عامل مذهب و معنویت همیشه مراقب است و انسان اسلامی را وادار به تکلیف شرعی می نماید تا از حق رأی خود حد اعلی استفاده را در جهت مصلحت جامعه بنماید و مخفی بودن اخذ رأی او را از جریان درست کار خارج نمی سازد.

یکی از دلایل مهم برقراری انتخابات مخفی این است که رأی دهنده آزادی کامل در عمل داشته باشد و تحت تأثیر هیچ نیرویی و اعمال نفوذی قرار نگیرد. با اینکه امروز انتخابات مخفی جنبهٔ عمومی دارد، پاره ای از علمای حقوق و سیاستمداران به آن اعتراض داشته اند و آن را سرپوشی بر ضعف و ناتوانی رأی دهندگان شناخته اند که جرئت اظهار عقیده علنی را ندارند. اینان می گویند در انتخابات علنی شجاعت و شهامت و جرئت افراد نمودار است و برای نفاق و دورویی جایی باقی نمی ماند افراد با صراحت و صداقت نظر خود را اعلام می کنند و همین امر باعث می گردد که اشخاص لایق انتخاب گردند.

بند هفتم: انتخابات مجلس شورای اسلامی جمعی و فردی توأم است

جمعی یعنی دریك حوزهٔ انتخاباتی چند نفر انتخاب می شوند ویك فرد می تواند دریك ورقه رأی نام چند کاندیدا را بنویسد مثلا حوزهٔ تهران دارای ۳۰ نفر نماینده است وبنابراین هر رأی‌دهنده می تواند به ۳۰ نفر کاندیدا رأی بدهد. در مقابل انتخابات جمعی انتخابات فردی قرار دارد. در انتخابات فردی در هر حوزهٔ انتخابیه یك نماینده انتخاب می شود وهر انتخاب کننده یك رأی می دهد؛ مثلا در شهرستان دماوند هر رأی‌دهنده به یك کاندیدا رأی می دهد ویك نفر هم انتخاب می شود وبا این ترتیب انتخاب فردی[۱۴] وجمعی[۱۵] توأم انجام می گردد. ایرادی که به این شکل انتخاب واردمی شود این است که دریك حوزه حق فرددر انتخابات توسعه پیدا می کند تا آنجا که می تواند تا ۳۰ نفر کاندیدا داشته باشد ورأی بدهد و در نقطه دیگری از کشور فقط می تواند به یك کاندیدا رأی بدهد نه بیشتر. و این عدم تساوی بارزی است که باید به نحوی مرتفع گردد یعنی در انتخابات تمام نقاط به شکل یکسان انجام گیرد. اگر دو سیستم فردی وجمعی توأم در جریان باشد، مثل زمان حاضر، رأی‌دهندگان در سراسر کشور وضع یکسانی ندارند. رأی‌دهنده در تهران یك رأی برای ۳۰ نفر کاندیدا می‌دهد، ولی رأی‌دهنده در دماوند یك رأی برای یك نفر.

حوزه های انتخابات فردی را نمی شود به انتخابات جمعی تبدیل کرد زیرا تعداد نماینده بر اساس جمعیت حوزه انتخاباتی است وحوزه ای که استعداد بیش ازیك نماینده را نداشته باشد، نمی تواند در شکل انتخابات جمعی درآید مگر آنکه گفته شود چندین حوزهٔ انتخابات فردی به هم بپیوندند تا افراددرآن چند حوزه حق رأی جمعی پیدا نمایند. مشکل از این طریق حل نمی شود، فواصل حوزه های انتخاباتی و اختلاف این فواصل اجازهٔ چنین پیوندی را در تمام کشور نمی دهد. بر فرض که این امکان بود بازهم تساوی در اعمال حق ازجهت رأی دادن حاصل نمی شد زیرا با هیچ ترتیبی نمی توان حوزهٔ وسیعی در حد تهران به وجود آورد تا افراد آن حوزه به حد ساکنین تهران صاحب رأی باشند انتخابات جمعی را می توان تبدیل به انتخابات فردی کرد ووضع یکنواختی به وجود آورد. برای این کارلازم است حوزه های دارای چند نماینده را به حوزه های کوچکتر تقسیم کرد مثلا تهران را به ۳۰ منطقه با حدود مشخص تقسیم کرد و برای هر منطقه یك نماینده درنظر گرفت تا هر فرد فقط یك رأی و برای یك نفر داشته باشد. البته تبدیل حوزه های جمعی به فردی خالی از اشکال وعیب نیست. اگر در شهرهای کوچك وکم جمعیت که یك نماینده دارند انتخابات فردی به طور طبیعی انجام می گیرد، در شهرهای بزرگ با تقسیم بندی ناچار محدودیتهایی برای رأی‌دهندگان و کاندیداها به وجود می آید. تساوی در رأی دادن

برای همه حاصل می شود اما تمایل افراد برای انتخاب کاندیدای خاص غالباً برآورده نمی شود زیرا درحوزه بندی ناچارند که رأی دهندگان را محدود نمایند که درمحل سکونت یا محل کار رأی بدهند وچه بسا کاندیدای موردنظر رأی دهنده در هیچ یك از این دومنطقه نباشد و اگر به رأی دهندگان اختیار بدهند که دریکی ازحوزه های انتخاباتی شهر بزرگ برحسب تمایل رأی بدهد، ممکن است یکی از کاندیداها به علت شهرت ومحبوبیت آراء غالب حوزه ها را جذب کند ودیگر کاندیداها آراء قابل توجهی نداشته باشند ودر نتیجه یك نفر با چند میلیون رأی ودیگری با چندهزار رأی انتخاب گردد و هر دو هم عنوان اکثریت مطلق را داشته باشند این اشکال در وضع فعلی هم که انتخابات جمعی وفردی و تفاوت جمعیت به میزان زیاد هست وجود دارد مثلا درجایی نماینده ای با کمتر ازپنج هزار رأی ودرجای دیگر نماینده ای با دومیلیون رأی انتخابٌ می گردد. اشکال عدم تساوی در حق رأی دادن برای آنها که علاقه مند باشند در کاملترین شکل از این حق برخوردار شوند، قابل رفع است. به این ترتیب چون هر ایرانی می تواند درهر حوزه ای ازکشور رأی بدهد، چنین فردی که مثلا دردماوند است وفقط می تواند به یك نفر رأی بدهد ممکن است در تهران حاضر شود و به ۳۰ نفر رأی بدهد.

درمورد اقلیتهای مذهبی انتخابات فردی است وهمین نوع انتخابات است که به آنان امکان می دهد که هرکدام نماینده ای در مجلس داشته باشند. لازم به تأکید است که افراد وابسته به اقلیتهای مذهبی ازشرکت درانتخابات جمعی محروم نیستند ومی توانند به جای شرکت در انتخابات فردی اقلیت در انتخابات جمعی شرکت نمایند.

غیر از انتخابات فردی و جمعی انتخابات با رأی متعدد[۱۶] و انتخابات با رأی خانوادگی[۱۷] در تاریخ انتخابات وجود داشته است که در حال حاضر یا از بین رفته و نمونه هایی نداردویا به ندرت ملاحظه می شودوبه هر حال درانتخابات ایران جایی ندارد.

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب شورای انقلاب در ماده ۵ بر این امر تصریح وتأکید کرده است «درهر دوره انتخاباتی هر شخص واجد شرایط فقط می تواند یك بار و در یك شعبهٔ اخذ رأی با ارائه شناسنامه رأی دهد».

بند هشتم: انتخابات مجلس شورای اسلامی با اکثریت مطلق[۱۸] رأی دهندگان است.

اکثریت مطلق یعنی کسی در دور اول می تواند نماینده تلقی شود که بیش از نصف آراء جمع آوری شده را به خود اختصاص دهد. درحوزه ای که فرضاً یکصد هزاررأی به صندوق

ریخته شده باشد در اکثریت مطلق لااقل برای انتخاب شدن پنجاه هزار و یك رأی لازم است. درچنین حوزه ای به فرض اگر ۴ نماینده پیش بینی شده باشد یکی از چند صورت ممکن است انجام پذیرد:

۱ـ هر ۴ نفر بیش از پنجاه هزار رأی آورند و در نتیجه با اکثریت مطلق در دور اول انتخاب شوند.

۲ـ هیچ یك از ۴ نفر با اکثریت مطلق انتخاب نشوند یعنی تمام کاندیداها کمتر از پنجاه هزار و یك رأی آورند. در این صورت انتخابات به طور کامل به دور دوم منتقل می شود.

۳ـ بعضی اکثریت مطلق و بعضی اکثریت نسبی آراء را آورند، در این صورت آنکه اکثریت مطلق آورده منتخب است و تکلیف بقیه در دور دوم معین می گردد.

غیر از انتخابات با اکثریت مطلق انتخابات با اکثریت نسبی است. در اکثریت نسبی ملاك بالا بودن نسبت آراء است. کاندیداهایی که بیشترین رأی را آورده اند منتخب هستند ولو اینکه آرائشان خیلی کمتر از نصف باشد. در همان مثال بالا هر گاه چهار نفر کاندیدا به ترتیب سی هزارو بیست وپنج هزارو بیست هزار و پنج هزار رأی آورند، هر چهار نفر انتخاب شده اند ولو اینکه کمتر از پنجاه هزار رأی آورده باشند.

قانون اساسی اشاره ای به وضع انتخابات از حیث اطلاق و نسبی بودن هم ندارد وهمان طور که گفتیم تقریباً تمام مسائل مربوط به انتخابات را به قانون عادی واگذار کرده است و قانون انتخابات مجلس مصوب شورای انقلاب به تاریخ ۵۸/۱۱/۱۷ نسبت به اکثریت مطلق تصریح دارد.

ماده ۷ این قانون می گوید «نمایندگان مجلس شورای اسلامی با اکثریت مطلق آراء (نصف به علاوه یك آراء ماخوذه هر حوزه انتخابیه) انتخاب می شوند و در صورتی که در دور اول برای یك یا چند نفر از نمایندگان اکثریت مطلق حاصل نگردید، انتخابات دو مرحله ای خواهد شد. بدین معنی که از بین کاندیداهایی که اکثریت مطلق آراء را در دور اول به دست نیاورده اند، فقط به تعداد دوبرابر نمایندگان باقیمانده موردنیاز در انتخابات دور دوم شرکت نموده و اگر تعداد باقیمانده نامزدهای انتخاباتی در دور اول از دوبرابر تعداد نماینده های موردنیاز در دوردوم بیشتر باشد، تعداد موردنیاز از میان کاندیداهایی که در دور اول دارای آراء بیشتری بوده اند انتخاب می گردند و در این مرحله نماینده یا نمایندگان موردنظر از بین آنها با اکثریت نسبی انتخاب می شوند و اگر تعداد نامزدهای باقیمانده کمتر ازدوبرابر تعداد موردنیاز باشد همه نامزدهای باقیمانده در دوردوم شرکت می کنند و نامزد جدیدی نمی توان اضافه نمود».[۱۹]

ماده فوق شقوقی از وضع دور اول ودور دوم را بیان داشته و سعی نموده ابهامی باقی نگذارد ومع الوصف اشکالاتی وجود دارد مثلا در قسمت آخر ماده فوق اعلام داشته دردور دوم نامزد جدیدی نمی توان اضافه کرد و اگر کاندیداها برای دور دوم تعدادشان کمتر از دوبرابر موردنیاز باشد، همان باقیمانده در دور دوم شرکت می نمایند. این کمتر ازدوبرابر تا کجاست؟ اگر کاندیداهای باقیمانده برای مرحلهٔ دوم برابر تعداد موردنیاز یا کمتر از تعداد موردنیاز باشد بازهم باید انتخابات به عنوان مرحلهٔ دوم انجام گیرد یا خیر؟ اگر باید انجام گیرد پذیرفته ایم که عمل لغو وبدون نتیجه ای انجام شود زیرا به طور قطع همانهایی را که در دور اول به طور نسبی رأی آورده اند در دور دوم موضوع رأی گیری قرار می دهیم بی آنکه امکانی و فرضی در رد آنها وجود داشته باشد. فرض کنید برای اصفهان که پنج نماینده درنظر گرفته شده در دور اول ۲ نفر با اکثریت مطلق انتخاب شوند برای دور دوم ۶ نفر (دوبرابر عده موردنیاز) کسانی که بیشترین رأی را (بعد ازدارندگان اکثریت مطلق) آورده اند شرکت می نمایند تا اینجا اشکالی نیست اما اگر کاندیداهای باقیمانده مرحلهٔ اول سه نفر یا کمتر بودند تکلیف چیست؟ تصور نشود فرض بعید است و معمولاً کاندیداهای زیادی هستند زیرا علاوه بر اینکه ممکن است از ابتدا تعداد کاندیداها کم باشد ممکن است آنان که رأی کافی را در مرحلهٔ اول نیاورده اند از شرکت در مرحلهٔ دوم انصراف حاصل نمایند وفقط به اندازهٔ تعداد موردنیاز وحتی کمتر باقی مانند وجایی برای رقابت نباشد. به نظر می رسد در چنین شکلی انجام انتخابات بی مورد باشد. انتخابات مرحلهٔ دوم تازمانی است که لااقل تعداد کاندیداها بیش ازتعداد موردنیاز باشد ولو اینکه به دوبرابر تعداد موردنیاز نرسد. تعداد کاندیداهای مرحلهٔ دوم حتی اگر یک نفر بیشتر از تعداد موردنیاز بود می توان انتخابات مرحلهٔ دوم را انجام داد، ولی اگر تعداد کاندیداهای باقیمانده برای مرحلهٔ دوم مساوی یا کمتر از تعداد موردنیاز بود موردی برای انجام انتخابات به عنوان مرحلهٔ دوم باقی نیست پس چه باید کرد؟ آیا باید همان باقیماندگان از دوراول را به دلیل اینکه رقیبی ندارند و نیز اگر انتخابات مجددی هم انجام گیرد با هر تعداد رأی انتخاب می شوند نماینده بشناسیم؟ یعنی از انجام انتخابات مرحلهٔ دوم انصراف حاصل نماییم؟ دراین صورت عنوان اکثریت مطلق برای مرحلهٔ اول چه معنی داشت. زیرا در فرض فوق افرادی با اکثریت نسبی هم برگزیده شده اند به دلیل اینکه رقیبی برای شرکت در مرحلهٔ دوم نداشته اند. علاوه بر این اگر این باب مفتوح باشد ممکن است افرادی سوءاستفاده نمایند، یعنی توافقی بین کاندیداهای باقیمانده برای مرحلهٔ دوم صورت گیرد و به نفع یک نفر کنار روند ومحلی برای انتخابات مرحلهٔ دوم باقی نگذارند و

یك نفر را که مثلا رأی کمتری هم در دور اول آورده عملا به نمایندگی برسانند.

اگرچه قانون اساسی در مورد انتخابات مجلس به صراحت اکثریت مطلق را ملاك قرار نداده ولی چون کیفیت انتخابات را به قانون عادی واگذار کرده[۲۰] وقانون عادی هم اکثریت مطلق را برای مرحلهٔ اول شناخته و برای مرحلهٔ دوم اکثریت نسبی را به شرطی کافی دانسته که بیشتر ازتعداد موردنیاز ازدوراول باقیمانده باشند. علی هذادرمواردی که باقیماندگان ازدوراول مساوی یا کمتر از تعداد موردنیاز باشد انتخابات مرحلهٔ دوم انجام نمی گیرد. زیرا نمی توان در این مرحله کاندیدای جدیدی پذیرفت. برای تعداد موردنیاز اگر انتخابات از اول شروع گردد یعنی اجازه داده شود افرادی کاندیدا شوند ورقابت نمایند وبه ترتیبی که مقرر شده در مرحلهٔ اول یا دوم انتخاب گردند این نظریه با تبصره ۲ ماده ۴ هم نزدیك است.[۲۱]

برابر تبصره ۱ ماده ۴ قانون انتخابات درصورتی که دردوردوم آراء دو یا چند نفر از نامزدها مساوی باشد وطبق جدول تعداد نمایندگان حوزه انتخابیه، انتخاب یك یا چند نفر از نامزدهایی که آراء مساوی دارند ضرورت پیدا کند ملاك انتخاب قرعه می باشد که در جلسهٔ مشترك انجمن نظارت مرکزی و هیئت اجرایی انجام خواهد گرفت.

فرض رأی مساوی در دور اول انتخابات هم هست ولی موردی برای توسل به قرعه پیش نمی آید چه اگر صاحبان رأی مساوی اکثریت مطلق را هم داشته باشند، لامحاله انتخاب شده هستند و اگر اکثریت مطلق را نداشته باشند به دور دوم می روند.

معایب و محاسن اکثریت مطلق و نسبی

انجام انتخابات به طریق اکثریت مطلق و یا از راه اکثریت نسبی هر کدام طرفدارانی و دلایلی دارند آنها که اکثریت مطلق را می پسندند می گویند مجلس شورامجلسی است که باید پشتوانه مردمی داشته باشد؛ این پشتوانه وقتی قوی است که اکثریت رأی دهندگان هر حوزه انتخابیه ازنماینده منتخب حمایت نمایند واورا نماینده خود بشناسند واین قدرت با اکثریت مطلق حاصل می شود. اساساً وقتی کسی مثلا ده درصد آراء مردم را داشت نمی تواند از زبان عامه مردم سخن بگوید. به علاوه وقتی اکثریت مطلق ملاك انتخاب باشد، اشخاصی کاندیدا می شوند که واقعاً پایگاه مردمی دارند و آنها که جمعی و گروهی کوچك را به دنبال دارند یا داوطلب نمی شوند و یا اگر داوطلب شوند اکثریت مطلق را به دست نمی آورند مگر اینکه توده های مردم آنها را واجد شرایط و قابل اعتماد بدانند. بالاخره طرفداران اکثریت مطلق می گویند لازمهٔ این طریق انتخاب حتماً دو مرحله

برگزاری انتخابات نیست. بسیاری از موارد داوطلبین در همان مرحله اول اکثریت مطلق را به دست می آورند و لذا نباید تمام ایرادات دومرحله ای را مربوط به طریق انتخاب با اکثریت مطلق دانست. اما آنها که از انتخابات با اکثریت نسبی حمایت می کنند، می گویند اولا وقتی معیار اکثریت نسبی باشد به این معنی نیست که از اکثریت مطلق استفاده نشود ممکن است در همان حال هم افرادی با اکثریت مطلق برگزیده بشوند. مقصود این است که در یك مرحله تکلیف روشن گردد؛ مردم را چندبار برای یك انتخابات پای صندوق کشیدن درست نیست تجربه نشان می دهد در مرحله دوم مردم کمتر شرکت می نمایند و این نشانه خستگی آنهاست. معمولا در مرحلهٔ دوم اکثریت نسبی را می پذیرند چون اگر همچنان بنا را بر اکثریت مطلق گذارند ممکن است با وجود کاهش تعداد کاندیداها در مرحله دوم و سوم و چهارم هم چنین اکثریتی حاصل نشود و نمی شود مردم را مجبور کرد بارها رأی بدهند تا اکثریت مطلق حاصل شود. و لذا وقتی مرحله دوم را با اکثریت نسبی قبول می کنیم، چرا از اول همین تصمیم را نداشته باشیم و چرا برای مرحله دوم هزینه و نیرو وقت مصرف کنیم؟

به طوری که ملاحظه می شود هر یك از دو روش اکثریت مطلق و نسبی دارای محاسن و عیوبی است و به هر حال در حال حاضر پذیرفته ایم که اساس انتخاب با اکثریت مطلق باشد و اگر در مرحله دوم اکثریت مطلق حاصل نشود به همان نسبی قانع باشیم و حتی پذیرفته ایم که چنانچه تعداد کاندیداهای حوزه انتخابیه مساوی یا کمتر از نمایندگان موردنیاز باشد، انتخابات مرحله دوم انجام نشود و ملاك همان انتخابات مرحله اول باشد یعنی در حدی به انتخابات با اکثریت نسبی نزدیك شده ایم. آنجا که کاندیدا زیاد است و رقابت فشرده ای وجود دارد، اکثریت مطلق را انتظار داریم ولی آنجا که داوطلب نمایندگی کم است و رقابتی وجود ندارد، با هر تعداد رأی نماینده را می پذیریم و تا به آن حد پیش می رویم که نیازی به مرحله دوم هم نداریم وجمع این دو روش با هم سازگار نیست. شاید در آینده بتوان ازراه سومی استفاده کرد که اشکالات کمتری را داشته باشد. آنچه اکثریت نسبی را خدشه دار می سازد این است که حدی برای آن نیست مثلا بر اساس اکثریت نسبی درحوزه ای که دونفر نماینده لازم دارد و ۱۰۰ هزار رأی به صندوق ریخته شده ممکن است یك نماینده با ۹۵ هزار و دومی با ۱۲ هزار رأی انتخاب شوند و نفر سوم که انتخاب نشده، ۱۰ هزار رأی داشته باشد و بقیهٔ آراء مربوط به نفرات بعد باشد.

در اینجا ایرادی که بر نمایندهٔ منتخب دوم وارد است کمی آراءِ او نسبت به کل آراء ماخوذه است. چطور کسی با ۱۲ هزار رأی از صدهزار رأی انتخاب شود؟ می گویند پس

اکثریت نسبی خوب نیست و باید از اکثریت مطلق استفاده شود که لااقل در مورد فوق ۵۰ هزار و یك رأی لازم دارد؛ در حالی که به نفر اول توجه ندارند. نفر اول که ۹۵ هزار رأی آورده او هم در چهارچوب اکثریت نسبی است بنابراین اگر برای اکثریت نسبی یك قید متناسب قرار داده شود که میزان رأی منتخب از یك حداقل قابل قبول نسبت به کل آراء پایین تر نیاید می توان گفت هم نماینده از پشتوانه مردمی برخوردار باشد و هم مشکل اکثریت مطلق و در نتیجه مراجعه به مرحله دوم کمتر پیش آید. مثلا می توان گفت انتخابات بر اساس اکثریت نسبی مشروط بر آنکه سی درصد کل آراء ماخوذه را به دست بیاورد، کاندیدا نماینده محسوب می گردد که بر اساس اکثریت نسبی بیشترین رأی را به دست آورد و ثانیاً این بیشترین رأی نسبت به دیگران از حداقل سی درصد پایین تر نباشد و در مثال فوق نفر دوم لازم است لااقل سی هزار رأی بیاورد.

بند نهم: تفاوت انتخابات دور اول با دور دوم

۱. در دور اول رأی دهنده می تواند در هر حوزهٔ انتخابیه از کشور که مایل باشد رأی بدهد در حالی که در دور دوم مقید است که در همان حوزه ای که در مرحلهٔ اول رأی داده شرکت نماید.

دلیل این امر جلوگیری از تبانیهای گروهی است که احتمالا علیه و یا له کاندیدایی صورت می گیرد زیرا در مرحلهٔ دوم اکثریت نسبی ملاك است و انتخابات هم در یك روز انجام نمی گیرد.

۲. به موجب ماده ۶ اخذ رأی دور اول در سراسر کشور در یك روز انجام می شود در حالی که در دور دوم چنین تکلیفی نیست و زمان آن را وزارت کشور پس از اعلام نتیجهٔ دور اول تعیین می کند.

۳. برای انتخاب شدن در دور اول اکثریت مطلق لازم است در حالی که در دور دوم اکثریت نسبی کفایت می کند.

۴. در دور اول تعداد کاندیداهای حوزه حدی ندارد و ممکن است دهها برابر تعداد موردنیاز باشد ولی در دور دوم تعداد کاندیداها نباید بیش از دو برابر تعداد موردنیاز باشد.

۵. در دور دوم اگر تعداد کاندیداها مساوی یا کمتر از موردنیاز بود، انتخابات انجام نمی گیرد و از ابتدا شروع می شود ولی در دور اول انتخابات با هر تعداد کاندیدا باید انجام شود.[۲۲]

در کشورهایی که چندین حزب فعالیت دارند، احزاب کوچك معمولا به انتخابات با

اکثریت اعم ازمطلق و یا نسبی اعتراض دارند (البته اعتراض به اکثریت مطلق شدیدتر است)؛ اینان می گویند پارلمان باید نمایندگی تمام ملت را داشته باشد و در غیر این صورت، یعنی اگر قسمتی مهم از رأی‌دهندگان از داشتن نماینده محروم شوند، قوانین مصوب مورد قبول تمام مردم نیست و این امر اثرات نامطلوبی دارد. می گویند اگر درحوزهٔ انتخابی صدهزار نفر برای ده نماینده رأی بدهند، حزبی که پنجاه هزار و یك رأی دهنده را در اختیار داشته باشد تمام ده کرسی را به دست آورده است و جمعیتی بیش از چهل و نه هزار نفر حتی یك نماینده ندارند. اینان پیشنهاد می کنند به جای انتخابات با اکثریت مطلق و با اکثریت نسبی که به هر حال سهمی برای احزاب کوچك باقی نمی گذارد، بهتر است انتخابات به شیوهٔ تناسبی[۲۳] باشد. یعنی به نسبت آرائی که هر حزب و گروه دارد، نماینده داشته باشد مثلا در همان مثال قبل حزبی که پنجاه درصد آراء را دارد نصف نمایندگان را داشته باشد آنکه سی درصد و بیست درصد را دارد به همان نسبت نماینده پیدا کند یعنی صندلیهای پارلمان به نسبت آراء تقسیم گردد.

اما طرفداران ترتیب انتخابات به اکثریت، انتخابات تناسبی را مردود و نادرست می‌دانند و می گویند چنین انتخاباتی باعث می شود که گروههای متعددی در مجلس تشکیل گردد و همواره دولت که با ائتلاف تشکیل شده متزلزل باشد و نتواند اصلاحات اساسی را انجام دهد.[۲۴]

بند دهم: شرکت در انتخابات مجلس شورای اسلامی اختیاری است.

اختیاری به این معنی که هر یك از افراد واجد شرایط حق دارند که در انتخاب نمایندگان شرکت نمایند. قانون اساسی و قوانین عادی انتخابات متذکر اجباری بودن و یا اختیاری بودن نشده اند، ولی معمولا به هنگام انتخابات مسلمین از جانب رهبری و مراجع تشیع به عنوان یك تکلیف شرعی به شرکت در انتخابات دعوت می گردند. اما با اینکه این امر به عنوان یك واجب شرعی درمی آید، عدم شرکت آنان ضمانت اجرای معنوی دارد نه مادی، هیچ کس به دلیل عدم شرکت در انتخابات مجازات نمی گردد اما خود او در صورتی که مقید به انجام فرایض دینی باشد، احساس گناه می کند.

در بعضی از کشورها رأی دادن یك وظیفه و مسئولیت اجتماعی است و اشخاصی که بدون عذر موجه از شرکت در انتخابات خودداری کنند، مورد توبیخ یا جریمه قرار می گیرند و در صورت تکرار ممکن است از حق رأی به طور موقت یا دائم محروم شوند. بعضی از کانتون های سویس هم اکنون چنین شکلی دارد.

بند یازدهم: لزوم اعلام نامزدی

داوطلب نمایندگی مجلس شورای اسلامی باید شخصاً تمایل خود را با اعلام نامزدی ابراز دارد و برای تحقق این اعلام اقداماتی را هم انجام بدهد. اگر جمع زیادی از مردم شخصی را کاندیدای نمایندگی نمایند و برای او تبلیغ کنند و وی واقعاً هم شایستگی و صلاحیت داشته باشد ولی خودش تمایلی به قبول این مسئولیت ابراز ندارد و یا حتی سکوت کند و سکوتش دلیل بر رضایت و تمایل او باشد، کافی بر تحقق نامزدی نیست. داوطلب نمایندگی برابر ماده ۱۴ قانون مزبور باید اولا با مراجعه به فرمانداری یا بخشداری برگ معرفی نامه دریافت دارد ثانیاً پرسشنامه مخصوص اعلام داوطلب را در حضور فرماندار یا بخشدار (یا سرپرست) تکمیل نماید و داوطلبی خود را برای شرکت در انتخابات اعلام دارد. ثالثاً معرفی نامه دریافتی را به امضاء ۲۰ نفر از معتمدین حوزهٔ انتخابیه که معرف او هستند برساند و به بخشداری یا فرمانداری اعاده دهد. لازم نیست که معتمدین همراه داوطلب باشند و در همانجا معرفی نامه را امضاء نمایند بلکه داوطلب می تواند به هر یك از معتمدین مراجعه نماید و پس از تکمیل کردن، آن را اعاده دهد. رابعاً چنانچه داوطلب مقیم خارج از کشور باشد، باید با مراجعه به سفارتخانه یا کنسولگری یا نمایندگی سیاسی مربوطه به ترتیب فوق داوطلبی خود را اعلام نماید. این مقامات در این مورد وظایف بخشداری یا فرمانداری در ارتباط با پرسش نامه و معرفی نامه را به عهده دارند. به علاوه مفاد مندرج در پرسش نامه و مشخصات کامل داوطلب را به وسیلهٔ تلکس یا سریع ترین وسیلهٔ مخابراتی و از طریق وزارت امور خارجه به وزارت کشور اعلام می نمایند. خامساً داوطلب نمایندگی فقط در یك حوزهٔ انتخاباتی می تواند کاندیدا بشود و چنانچه نامزدی خود را در بیش از یك حوزه اعلام دارد، تمام موارد نامزدی وی باطل و از شرکت در انتخابات محروم می گردد. به نظر می رسد صرف اعلام نامزدی کاندیدا در چند حوزه به نحو ناقص، باعث محروم شدن وی از شرکت در انتخابات نمی شود. ممکن است کاندیدایی به یك حوزه مراجعه نماید و پرسش نامه را تکمیل کند ولی برگ معرفی را اعاده ندهد. در این شکل نامزدی او در این حوزه تحقق پیدا نکرده و می تواند در مهلت تعیین شده در حوزهٔ دیگری ثبت نام نماید. اما هنگامی که پرسش نامه و همچنین معرفی نامه را تکمیل کرد و مهیای ارسال به هیئت اجرایی شد، نمی تواند در حوزهٔ دیگری نامزد شود.

اثر قانونی اعلام نامزدی این است که فقط اشخاصی را می توان به وکالت انتخاب کرد که در موعد مقرر اعلام نامزدی نموده باشند و اگر در یك حوزهٔ انتخابیه یك نفر بدون نام نویسی اکثریت قریب به اتفاق آراء را هم به دست آورد آراء او باطل اعلام می شود و

آراء کسی که نامزد نشده، اگر هم قرائت شود به محاسبه نمی آید زیرا شمارش آرائی که باطل اند عمل لغوی است.

لزوم اعلام نامزدی دارای محاسن و معایبی است. عیب عمدهٔ آن این است که برای اشخاص صالح و واجد شرایط که در اجتماع سوابق درخشانی دارند، مشکل است که به دنبال امر داوطلبی به ترتیبی که در نظر گرفته شده بروند مگر اینکه اشخاص دیگری آنها را وادار سازند و مقدم در این کار باشند. حسن اعلام نامزدی این است که انتخاب کنندگان را به هدف نزدیك می سازد آنها مجبور نیستند در دایرهٔ وسیعی به بررسی و گزیدن اشخاص بپردازند از بین کسانی که نامزد شده و صلاحیتشان تأیید گردیده، گزینش را انجام می دهند و مجال تعمق و بررسی نامزد انتخاباتی و برنامه او را دارند و ضمناً برای شمارش آراء سهولت و نظم بیشتری را به وجود می آورد.

بعضی از کشورها نامزد نمایندگی را مقید به تضمیناتی ساخته اند تا کسی بدون زمینه خود را کاندیدا ننماید از جمله مبلغی تودیع نمایند و بعضی رسیدگی به صلاحیت را لازم دانسته اند.

بر طبق قانون انتخابات جمهوری اسلامی هیئت اجرایی ظرف ۵ روز صلاحیت داوطلبین را از حیث واجد شرایط قانونی بودن بررسی می نماید و فهرست اسامی نامزدهای مصوب هیئت اجرایی طبق آگهی به اطلاع اهالی می رسد و فقط به همین افراد می توان رأی داد و آرائشان قابل شمارش است.[۲۵]

احزاب سیاسی و نامزدی انتخابات

در کشورهایی که احزاب سیاسی متمرکزی نباشد مردم بنا بر سلیقه و نظر شخصی فهرست داوطلبین انتخابات را ملاحظه می نمایند و نظر اشخاص و گروهها و دستجات مختلف را نسبت به کاندیداها بررسی می کنند و تصمیم می گیرند که به کدام نامزدها رأی بدهند. مثلا از بین چندین صدنفر داوطلب تعداد لازم را شناسایی می کنند و معمولا انتخاب شوندگان در این نوع انتخابات اکثریت قوی را ندارند مع الوصف با رویه طبیعی و کمتر خدعه آمیز برگزیده می شوند. اما در کشورهایی که احزاب سیاسی مشخص و فعال دارند، نقش احزاب چنین است که ابتدا برنامهٔ کار ارائه می دهند، مشکلات اجتماعی و سیاسی و اقتصادی را بررسی می کنند و مواردی را که اکثریت مردم به آن توجه دارند ملاك قرار می دهند و براساس خواست مردم و احتیاجات و نیاز آنها راه حل پیشنهاد می کنند. در راه حلهای پیشنهادی سعی می کنند رضایت عامه را جلب نمایند و به دنبال آن نویسندگان و

خطبای ورزیدهٔ حزبی به توجیه راه حلها می پردازند تا آنچه را که حزب به آن معتقد شده و درصورت موفقیت به مورد اجرا می گذارد، به اطلاع عموم برساند. مقارن همین تبلیغات شخصیتهای برجستهٔ حزبی به عنوان نامزدهای انتخابات معرفی می گردند. حزب مخالف نیز به همین ترتیب عمل می نماید و مسابقه و مبارزه ای در انتخابات به وجود می آید.

بند دوازدهم: ضرورت انجام انتخابات قبل از پایان دوره

در جمهوری اسلامی وجود مجلس شورا از ارکان ضروری شناخته شده زیرا اصل حاکمیت ملت مورد قبول و تأکید قرار گرفته است.

قوهٔ مقننه از جمله قوای حاکم است و اعمال آن با مجلس شورا، جمعی که عنوان نمایندگی امت را دارند می باشد و برابر اصل ۶۳ قانون اساسی انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود به طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد. لازمه اینکه مجلس با فترت مواجه نگردد این است که انتخابات به موقع انجام گیرد و هنگامی که دوره چهارساله نمایندگان پایان می پذیرد، نمایندگان جدید انتخاب شده و مهیای تشکیل جلسه باشند. فقط در یك فرض توقف انتخابات تجویز گردیده است و آن زمان جنگ و اشغال نظامی کشور توسط قوای خارجی است که انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می گردد و در این حالت هم برای اینکه قوه مقننه تعطیل نشود مجلس سابق با اینکه دوره اش پایان پذیرفته همچنان به کار ادامه خواهد داد.[۲۶] بنابراین در حالات دیگر گرفتاری، مثل بحران داخلی، اختلاف ارگانها، حوادث غیر منتظره از قبیل سیل و زلزله و نظایر آن، توقف و تعطیل انتخابات ممکن نیست. قانون اساسی برای تنها موردی که می شود انتخابات را متوقف نمود تشریفات فوق العاده سختی را پیش بینی کرده است به این معنی تنها قوه مجریه و مثلا وزارت کشور نمی تواند به دلیل اینکه در قسمتی از مملکت جنگ است از انجام انتخابات سر باززند یا ورود بعضی از قوای نظامی خارجی در نقطه ای را بهانه تعطیل تمام انتخابات قرار دهد. دخالت رئیس جمهور، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان لازم است. اولا پیشنهاد توقف انتخابات باید از جانب رئیس جمهور باشد یعنی رئیس جمهور وقوع جنگ یا اشغال نظامی را در قسمتی از مملکت تصدیق کند. ثانیاً پیشنهاد توقف انتخابات در مجلس با اکثریت خاص سه چهارم نمایندگان به تصویب برسد یعنی حداقل ۲۰۳ نفر از نمایندگان به آن رأی موافق بدهند. ثالثاً شورای نگهبان هم این تصویب مجلس را تأیید نماید. رابعاً این توقف برای مدتی معین باشد نه به طور مطلق. یعنی در صورتی که هر یك از این

خصوصیات چهارگانه وجود نداشت، انتخابات متوقف نمی گردد. در اینجا سؤالاتی مطرح می گردد که آیا این محکم کاری اصل ۶۸ قانون اساسی لازم بوده است یا نه اگر مثلا انجام انتخابات در منطقه ای ممکن نباشد، چه ضرورتی دارد که این تشریفات صورت گیرد تا بگویند انتخابات عملی نگردد. آیا مگر در دوره اول که در بعضی نقاط استان کردستان انتخابات انجام نگردید این شرایط تحقق یافت؟ و اگر در نقطه‌ای انجام انتخابات عملی نباشد نمی توان آن را انجام داد چه رئیس جمهور پیشنهاد توقف بدهد و یا ندهد، چه مجلس تصویب کند چه نکند.

توقف برای مدت معینی چرا؟ چگونه ممکن است وقتی که منطقه اشغال نظامی شده یا جنگ وجود دارد، مدت را از قبل پیش بینی کرد. نمی توان برای آنچه که اختیاری نیست، پایانی معین کرد. وقتی می توانند بگویند مثلا برای ۶ ماه به علت اشغال نظامی فلان منطقه انتخاباتش متوقف بماند که بدانند در این ۶ ماه مانع برطرف می گردد و حال آنکه موارد از نوع غیرقابل پیش بینی است. به نظر می سد این سختگیری به دلیل مواردی نبوده که واقعاً نقاطی تحت اشغال نظامی است و یا جنگ وجود دارد چون این موارد عملا توانایی انجام انتخابات را از بین می برد و کافی بود گفته شود که در صورت عدم امکان برگزاری انتخابات، به جهات فوق مجلس سابق به کار ادامه دهد. سختگیری اصل ۶۸ به دلیل ترسی بوده است که مدونین آن از توقف بدون جهت انتخابات داشته‌اند. سابقه تعطیل مجلس در رژیم مشروطیت آنها را بر آن داشته که احتیاط زیاد به کار برند و مسئولیت توقف انتخابات را به عهده سه مرجع قرار دهند که با مخالفت یکی امکان توقف احتمالا بدون جهت را از بین بردارند. فرض کرده اند ممکن است زمانی دولت بر ضد مجلس اقدام کند و به موقع انتخابات را انجام ندهد، مجلس دوره اش تمام شود و نوعی دیکتاتوری پیش آید. فرض کرده اند که ممکن است زمانی مجلس موجود بعد از پایان دوره بخواهد باقی بماند و به نحوی مانع انجام انتخابات شود و مثلا دوره اش را تمدید نماید و حق مردم برای حق رأی هر چهارسال از بین برود. با این احتمالات اصل ۶۸ تنظیم و تصویب گردیده و به هر حال نماینده این فکر است که قانون اساسی با هر نوع فترت مجلس مخالف است و علاقه‌مند است انتخابات به موقع انجام گیرد و هر چهارسال با تجدید انتخابات مجلس تشکیل شود.[۲۷] و اگر در دوره اول، انتخابات بدون تشریفات فوق در بعضی نقاط متوقف شده است، به این دلیل بوده که هنوز ارکان حکومت به وجود نیامده بود و الا برای ادوار بعدی اصل فوق لازم الاجراست و این تأکید را در اینجا هم لازم می دانیم که مسئولین مملکتی را به اجرای دقیق و کامل قانون اساسی متوجه سازیم. عدم اجرای قانون اساسی به هر

درجه ولو خیلی کم و ناچیز، مشکلات فراوانی را به وجود می‌آورد، شیرازه امور را از هم می‌گسلد و افراد را به عدم رعایت نظم و قانون‌شکنی عادت می‌دهد. احترام به قانون خاصه قانون اساسی باید برای عموم بدون توجه به مقام و درجه و موقعیت ملاك باشد و تودهٔ مردم از این جهت به مقاماتی که در رأس امور هستند توجه بنمایند. تبصره ۲ ماده ۴ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در رابطه با مسئله عدم برگزاری انتخابات می‌گوید:

«در صورتی که در موارد خاص و یا به علل گوناگون نماینده هر يك از حوزه‌های انتخابیه تعیین نگردید، وزارت کشور مکلف است در اولین فرصت مناسب نسبت به تجدید انتخابات در حوزه انتخابیه مربوطه اقدام نماید».

این تبصره حاکی است مواردی هم وجود دارد که مشمول اصل ۶۸ قانون اساسی نیست و مع‌الوصف نیاز به تجدید انتخابات دارد. از راه موازین مربوط به اصل ۶۸، انتخابات برای مدت معین متوقف نشده است اما بنا بر جهات دیگری نماینده مشخص نگردیده است. مثلا در جریان انتخابات به علت تقلب، آراء باطل گردیده یا کاندیداها در مراحل آخر استعفا داده اند یا انجمن نظارت و هیئت اجرایی با وضعیتی غیر قابل پیش بینی مواجه شده و اخذ رأی به آخر نرسیده است؛ در چنین حالاتی تکلیف وزارت کشور است که در اولین فرصت مناسب نسبت به تجدید انتخابات در حوزه مربوطه اقدام نماید.

۲. انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان

قانون اساسی در اصل ۶۲ شرایط انتخاب کننده و انتخاب شونده را به قانون عادی موکول ساخته و قانون عادی سال ۱۳۵۸ فصل دوم را به این امر اختصاص داده و طی مواد ۸ تا ۱۱ این شرایط را برشمرده و محرومین از انتخابات را مشخص نموده است.

بند اول: شرایط انتخاب کنندگان[۲۸]

در انتخابات مجلس شورای اسلامی حداقل شرایط برای رأی‌دهنده در نظر گرفته شده است.

۱. شرط تابعیت، به این معنی که رأی‌دهنده باید به هنگام انجام انتخابات تابع ایران باشد. اعم از اینکه ایرانی الاصل باشد یا از تابعیت کشور دیگری به تابعیت ایران درآمده باشد.

۲. شرط سن، یعنی رأی‌دهنده به هنگام انجام انتخابات دور اول ۱۶ سال تمام داشته باشد.[۲۹] به این ترتیب قوانین ایران کمترین سن را برای شرکت در انتخابات پذیرفته و نسبت به دوران مشروطیت هم بیسابقه است. دوردوم انتخابات جزئی ازدور اول شناخته شده و لذا اشخاصی که از جهت سنی در دور اول حائز شرط نبوده اند دور دوم را هم از شرکت ممنوعند، هر چند که در این فاصله به سن لازم رسیده باشند.

۳. عدم محجوریت، به این معنی که رأی‌دهنده من حیث قوای عقلانی ناقص نباشد حجر در این فراز با سن رأی‌دهنده ارتباط پیدا نمی کند زیرا در شرط دوم تکلیف سن روشن گردیده است و کسی که کمتر از ۱۶ سال تمام دارد، به لحاظ نداشتن سن قانونی از شرکت در انتخابات ممنوع است. کسی که جنون دارد و آنکه سفیه است و توانایی تشخیص راندارد نمی تواند رأی‌دهنده باشد چون مصلحت را تشخیص نمی‌دهد و دیگری نیز نمی تواند این حق را به جای محجور اعمال نماید زیرا از نوع حقوقی است که اجرای آن فقط وسیله خود شخص ممکن است.

شرط اول ودوم یعنی تابعیت وسن رأی‌دهنده ازطریق شناسنامه فوراً محرزمی گرددو هر رأی‌دهنده باید شناسنامه اش را همراه داشته باشد و متصدیان اخذ رأی نمی توانند شناسنامه را معتبر نشناسند ودلایل دیگری از رأی‌دهنده بخواهند. شناسنامه تا زمانی که ابطال آن ازجانب مرجع قضایی صالح اعلام نشده، ارزش قانونی دارد اما در مورد شرط سوم، عدم محجوریت وقتی ممکن است مانع رأی‌دهنده شوندکه دلایل قاطعی بر حجر وجود داشته باشد مثلا برای شخص حکم حجر به علت جنون یا سفه صادر گردیده وبه مسئولین اخذ رأی ارائه شود و یا ازصدور آن اطلاع واقعی یافته باشند ویا وضع ظاهری رأی‌دهنده ورفتاروحرکات اوطوری باشد که عرفا عدم سلامت روانی اورا محرزسازد.

صرف نظر ازسه شرط فوق، همه افرادحق رأی دارند وتفاوتی بین زن ومرد[۳۰] باسواد وبیسواد، صاحب کاروبیکار، مقیم محل اخذرأی وحوزه انتخاباتی وغیر مقیم، متمول و فقیر[۳۱] نیست وحتی متکدی حق رأی دارد. رأی‌دهنده لازم نیست محل سکونت شخصی داشته باشد آواره هم می تواندرأی بدهد. حسن سابقه، اعتقاد به نظام جمهوری اسلامی، نداشتن سابقه محکومیت شرط نیست کسانی که تحت تعقیب هستند یا محکومیت جزایی پیدا کرده اند می توانند رأی بدهند.[۳۲]

در کشورهای مختلف زنان به تدریج حق شرکت در انتخابات را یافته اند وهنوزهم کشورهای زیادی هستند که آنها را از این حق محروم می‌دارند.[۳۳]

بند دوم: شرایط انتخاب شوندگان

شرایط انتخاب شونده به مراتب بیش از انتخاب کننده است و باید چنین باشد. آنکه رأی می‌دهد به اندازه آن کسی که انتخاب می‌شود مؤثر نیست و کسی که مسئولیت مهمی را عهده‌دار می‌شود، باید صاحب صلاحیت در ابعاد مختلف باشد. در تمام انتخابات شرایط سنگینی را برای انتخاب شونده در نظر می‌گیرند تا از بین جمع زیادی داوطلب صالح‌ترین شخص را در نظر گیرند. ماده ۹ قانون انتخابات ۶ شرط را برای انتخاب شونده لازم‌دیده و فقدان هر یك شخص را از رقابت و سعی در انتخابات خارج می‌سازد.

۱. تابعیت ایران، همان طور که رأی‌دادن منحصر به ایرانی است و اتباع دیگر کشورها نمی‌توانند در انتخابات شرکت نمایند، به طریق اولی این حق باید در مورد انتخاب شونده هم منحصر به ایرانی باشد. در همه دنیا حق شرکت در انتخابات را از خارجیها سلب می‌نمایند.

۲. حداقل سن ۲۵ سال و حداکثر ۷۵ سال تمام.[۳۴]

۳. عدم اشتهار به فساد و نادرستی. معمولاً در انتخابات آزاد افراد نادرست و کسانی که به نوعی از فساد شهرت دارند رأی نمی‌آورند و انتخاب نمی‌شوند ولو اینکه داوطلب شوند و به نظر می‌رسد قید چنین شرطی لازم نبوده است. آیا ممکن است مردم کسی را انتخاب کنند که در نادرستی شهرت دارد؟ حتی در صورتی که اجتماعی در فساد غوطه‌ور باشد، تمایل به سوی افراد نادرست وجود ندارد. اگر افرادی هم واقعاً فاسد و نادرست انتخاب شوند به دلیل آن است که این عیوب بزرگ آنها پنهان مانده نه آنکه ظاهر باشد و به آن اشتهار هم داشته باشند.

شاید بهتر این بود که به جای شرط فوق اشتهار به صلاح و درستی قید گردد و تمایل رأی‌دهندگان به سوی افراد برجسته و صاحب ملکات فاضله جلب شود و جامعه به سمت کمال پیش رود. هنر این نیست که فرد به فساد و نادرستی مشهور نباشد مسابقه باید در جهت صداقت و امانت جریان داشته باشد. کوشش انتخاب کنندگان باید برای بیدار کردن افرادی که مشهور به حسن سابقه هستند به کار رود. اما چه دلیلی وجود داشته که به جای اشتهار به صلاح و درستی «عدم اشتهار به فساد و نادرستی» قید شده است، چرا جنبه مثبت قضیه ملاك نگردیده است. ممکن است تصور این بوده قید شهرت به «صلاح و درستی» عده زیادی را از حق انتخاب شدن محروم سازد. چه بسیار کسانی که صالح و امین و باتقوی هستند اما در این موارد شهرت ندارند. شهرت نداشتن عیب آنها نیست. نقص وقتی است که شهرت خلاف آن را داشته باشند یعنی همان چیزی که در قانون تصریح

گردیده است.

۴. اعتقاد به نظام جمهوری اسلامی. جمهوری اسلامی نظامی است که در ایران به دنبال مبارزاتی طولانی و انقلابی بزرگ استقرار پیدا کرده و تمام ارکان حکومت بر طبق قانون اساسی به نحوی پیش بینی شده که پیوسته این نظام را تقویت نماید. نمایندگان مجلس شورا که باید قوانین را تصویب نمایند، اگر بی اعتقاد به نظام باشند نمی توانند این مسئولیت را به خوبی انجام دهند. بنابراین ضروری دیده شده که اعتقاد به نظام جمهوری به عنوان یك شرط انتخاب شدن مقرر گردد اما اشکال اینجاست که چگونه می توان اعتقاد کسی را شناخت، آیا باید در مقام جستجو بود و اعتقاد را دریافت یا اظهار شخص کافی است و یا عملا افعال اشخاص را سنجید و اعتقاد آنها را دریافت کرد.

اگرچه کلمه «اعتقاد» به کار برده شده و اعتقاد از امور باطنی و درونی است ولی مظاهر آن را می توان دید. کسی که بی اعتقاد به نظام جمهوری اسلامی باشد نمی تواند برای مدتی طولانی جهت خود را پنهان نگهدارد و به هر حال آن را به گفتار و یا به افعال آشکار می سازد و آنچه در شرایط انتخاب شونده به عنوان اعتقاد به نظام جمهوری باید در نظر داشت، همان است که ظاهراً شخص خود را مقید به نظام موجود بشناسد و برای آن مهیای فداکاری باشد.

۵. ابراز وفاداری به قانون اساسی. کاندیدای نمایندگی مجلس باید وفادار به قانون اساسی باشد چون حوزه نمایندگی او مجلس شوراست مجلسی که فقط در حدود قانون اساسی اختیار وضع قانون دارد و نه بیشتر. علی ایحال کسی می تواند مسئولیت را بپذیرد که چهارچوب را بشناسد و به آن وفادار باشد اما اشکال موضوع در این است که این شرط با شرط قبلی «اعتقاد به نظام جمهوری» باید در دو فراز گفته شود آیا وفاداری به قانون اساسی و اعتقاد به نظام جمهوری اسلامی دو مطلب جداگانه اند، آیا ممکن است کسی وفادار به قانون اساسی باشد ولی معتقد به نظام جمهوری نباشد. مگر نه این است که زیربنای قانون اساسی، اسلام است و همه اصول آن باید در مسیر اسلام و مبین آن باشد، وفادار به قانون اساسی کسی است که نظام را پذیرفته و به آن علاقه مند باشد. قید این دو شرط جداگانه، در اثر احتیاط زیاد است که در آغاز انقلاب برای جلوگیری از انحراف به کار برده شده و شاید در یك تحلیل بسیار دقیق و ظریف بتوان فرقهایی هم بین دو شرط ملاحظه نمود هر چند کاربرد عملی آن زیاد نباشد. وقتی به فهرست طبقات اشخاصی که صریحاً از انتخاب شدن محروم گردیده اند مراجعه می کنیم می بینیم از جمله «اقدام کنندگان علیه انقلاب و اساس جمهوری اسلامی که حکم محکومیت آنها صادر

شده باشد» هستند؛ در واقع این گروه شرط وفاداری به قانون اساسی و اعتقاد به نظام جمهوری را فاقد هستند. در فقره ۴ ماده ۱۰ قانون انتخابات جمعی از افراد وابسته به رژیم سابق که از ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ تا بهمن ۱۳۵۷ مشاغل حساسی داشته اند و یا با ساواک منحله همکاری نموده اند از انتخاب شدن محرومند.[۳۵] محرومیت این عده هم در واقع با این فرض بوده است که به رژیم جمهوری اسلامی اعتقاد ندارند، هر چند ممکن است در اثر عوامل زیادی تحول روحی پیدا کرده و واقعاً به رژیم جدید پیوسته و به فرض اعتقاد قلبی هم به آن پیدا کرده باشند.

۶. سواد خواندن و نوشتن به حد کافی. نماینده باید علاقه‌مند و مقید و متعهد و دردشناس باشد و این خصوصیات از زیستن در بین مردم، همراه و همگام بودن با خواستهای عمومی حاصل می شود نه در تحصیلات و مدارج علمی. با اینکه تخصص و ذی فن بودن و داشتن صلاحیتهای علمی خیلی مهم است ولی قانون در مقام مقایسه با تعهد و علاقه مندی به نظام به آن ارج زیاد نداده است، به همین جهت سواد خواندن و نوشتن به حد کافی را فقط شرط قرار داده است. «سواد خواندن و نوشتن» عبارت کاملی بود که می رساند شخص باید توانایی خواندن و نوشتن داشته باشد اما عبارت دنبال آن که برای روشن ساختن عبارت اول آمده ابهام را بیشتر کرده است. «به حد کافی» انتظار از سواد خواندن و نوشتن را بالا می برد. برای چه باید سواد در حدکافی باشد؟ کفایت در چه منظوری؟ امر نمایندگی نیازش در مورد سواد چیست؟ و چه اندازه آن کافی است. آیا ممکن است کسی را به عنوان نداشتن سواد کافی از داوطلبی نمایندگی محروم کرد در حالی که قادر به خواندن و نوشتن هست؟ ملاك و مأخذ مورد چیست؟ عرف و عادت را باید در نظر داشت.[۳۶]

بند سوم: اشخاصی که از انتخاب شدن محرومند

ماده ۱۰ قانون انتخابات بنابر دلایل وجهاتی، چند دسته را از انتخاب شدن محروم ساخته است. این محرومیت تقریباً دنباله همان شرایط انتخاب شدن می باشد. اشخاصی که یك یا چند شرط لازم برای انتخاب شدن را نداشتند، محروم از انتخابات هستند مع الوصف ماده ۱۰ تنظیم گردیده که هم غیر واجدین شرایط را تعریف کند و هم کسانی راکه شرایط انتخاب شدن رادارند ولی به لحاظ شغل فعلی درحوزه ای خاص از آن محرومند. بنابراین محرومین دو دسته اند.

الف. محرومینی که مطلقاً حق انتخاب‌شدن را ندارند.

۱. اقدام‌کنندگان علیه انقلاب و اساس جمهوری اسلامی که حکم محکومیت آنها صادر شده باشد. بنابراین اشخاصی از متهمین فوق که پرونده شان در جریان رسیدگی بوده یا فقط اتهامی متوجهشان باشد و به همین مناسبت در بازداشت هستند، مادام که حکم محکومیت دریافت نکنند، اگر شرایط لازم را داشتند ممکن است انتخاب شوند ولی بعید است کسی به اتهام اقدام علیه اساس جمهوری اسلامی بازداشت شود یا در معرض اتهام قرار گیرد ولی درعین حال اعتقادش به نظام جمهوری ووفاداریش به قانون اساسی مسلم باشد. به نظر می رسد با اینکه کلمه محکومیت در این فراز قید گردیده، مراحل قبلی آن را هم در برمی گیرد و یا وقتی کسی با این اتهام محکوم شد، محرومیتش در انتخاب شدن قطعی است، ولی وقتی اتهام باشد، ممکن است با رسیدگی محرومیت مرتفع گردد و بنابراین محرومیت اخیر را باید موقتی شناخت.

۲. محرومین از حقوق اجتماعی. ازجمله حقوق اجتماعی افراد شرکت در انتخابات چه به عنوان رأی‌دهنده ویا انتخاب شونده می باشد و کسانی که برحسب حکم دادگاه به عنوان مجازات مستقل یا مجازات تبعی از حقوق اجتماعی محروم می گردند، علی القاعده می توانند رأی‌دهنده باشند و نه رأی‌داده شده (انتخاب‌شونده). در مورد رأی‌دهنده قانون انتخابات متعرض نشده خاصه اینکه رسیدگی به این امر هم مشکل است. انجمن انتخابات نمی‌تواند برای اینکه چند نفر رأی‌دهنده را، که احتمالا محرومیت از حقوق اجتماعی دارند، از بین میلیونها نفر شرکت‌کننده در انتخابات مشخص نماید و یا اجازه رأی‌دادن ندهد و این کار اگر هم مشکل نباشد تأثیری در سرنوشت انتخابات ندارد. اما انتخاب‌شوندگان محدودند، مؤثر در کارند، و باید وضع روشنی داشته باشند و قطعاً چنانچه محکومیت دارند و این محکومیت حقوق اجتماعی آنها را متوقف ساخته نباید انتخاب‌شونده باشند.

۳. محجورین و ورشکستگان، صغار، مجانین و اشخاص سفیه ازجمله محجورین هستند. نه تنها صغار یعنی کسانی که به سن قانونی رشد نرسیده اند از انتخاب شدن محرومند بلکه افرادی که کمتر از۲۵ سال تمام دارند هم محرومند. بنابراین محجورین در فرازفوق مجانین وسفها هستند وبدیهی است کسانی که امورخودرا قادربه اداره نیستند و خیر و صلاح خود را تشخیص نمی‌دهند ودر امور شخصی ودارایی باید قیم داشته باشند، حق است که ازانتخاب شدن محروم گردند همان طور که رأی دادن آنها هم مصلحت نیست ومحروم شده اند و به محض اینکه انجمن انتخابات اطلاع یابد شخصی نقصان عقلانی

دارد یا سفیه است، به او اجازه رأی نمی‌دهد. ورشکستگان به تقصیر کسانی هستند که با حکم دادگاه ورشکستگی آنها اعلام شده و این ورشکسته به تشخیص دادگاه با تقصیر خود آنها بوده است و گاهی برای سوءاستفاده اقداماتی را در دارایی خود انجام داده اند که باعث ورشکستگی گردیده و به هر حال تصرفات آنها در دارایی خویش ممنوع شده است. درعین حال قانون انتخابات هم آنها را در ردیف محجورین شناخته است. محجورین آنها به دلیل نقص عقلانی نیست بلکه به دلیل عدم اطمینانی است که به آنها وجود دارد و این احتمال می رود که در کار ملت سهل انگار باشند و یا با سوءنظر عمل نمایند و رعایت امانت و صداقت را نداشته باشند.

۴. نخست وزیران، وزیران، معاونین، وزراء، استانداران، سفرا، نمایندگان مجلسین، اعضای ساواك منحله، اعضای انجمنهای شهر و شهرستان و وابستگان نزدیك رژیم سابق از ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷ و کسانی که به استناد مدارك موجود ارتباط یا همکاری با ساواك منحله داشته اند. با اینکه افراد شمرده شده در این فراززیاد به نظر می رسند، ولی در واقع جمع کثیری نیستند. این افراد مقامات اجرایی و تقنینی رژیم سابقند و نمی توانند انتخاب شوند. اینان مظنون به طرفداری از رژیم سابقند. اینان در نظر مردم قابل اعتماد و اطمینان نمی باشند هر چند که بازگشت نموده باشند. ممکن است مشاغل زیادی را در کشور به دست آورند ولی در مرجع قانونگذاری نمی توانند قرار بگیرند. در اوایل انقلاب تصور می شد بعضی از این قبیل اشخاص با بستگی که به شبکه های مخفی جاسوسی ممکن است داشته باشند و با نفوذی که در دوران رژیم سابق کسب کرده اند و با زرنگی و تخصصهایی که دارا هستند تلاش نمایند و به مرجع قانونگذاری راه پیدا کنند و ثمرات انقلاب را از بین ببرند، بنابراین تکلیف را قانون مصوب شورای انقلاب معلوم کرده و عکس العمل شدید نشان داده است. تشخیص صاحبان مشاغل یادشده نیز مشکل نیست زیرا سوابق نشان می دهد چه شخصی وزیر یا معاون یا وکیل و یا عضو انجمن شهر و غیر آن بوده است. اما دو مورد از این قسم محرومیت ایجاد اشکال می نماید یکی مورد «وابستگان نزدیك رژیم سابق» است و دیگری مورد «مربوطین به ساواك و همکاران آن» که باید ملاك و ضابطه ای برای آن در نظر گرفته شود. معمولا وابستگان نزدیك رژیم سابق که صاحب مشاغل دولتی و رسمی شناخته شده ای هم نباشند مثل صاحبان صنایع و سرمایه بزرگ که عمده مقاطعه کاریها را در رژیم سابق به عهده داشتند یا در امر صادرات و واردات شریك و سهیم عمده بودند و یا در خریدهای تسلیحاتی از خارج واسطه می شدند و گاهی از لحاظ تبلیغاتی و انتشاراتی رژیم را تقویت می کردند و بالاخره در عرف عامه شناخته شده

به نزدیکی و وابستگی به سلطنت بوده اند. کارمند ساده یا ماشین نویس وزارت دربار با اینکه از نظر اشتغال در وزارت دربار نزدیك رژیم محسوب می شده در ردیف این محرومین قرار نمی گیرند چون خدمت و شغل او جنبهٔ عادی داشته و عرف او را تقویت کننده رژیم سلطنت نمی شناسد. ولی صاحب فلان کارخانه عظیم صنعتی که ظاهراً کارخانه را با سرمایهٔ خودش به وجود آورده هزاران نفر را استثمار می کرده به لحاظ رابطه دوجانبه ای که با خاندان سلطنت و دستگاه حاکم رژیم سابق داشته از نزدیکان محسوب می گردد. همچنین است در مورد ساواك آنکه خبرچین ساواك بوده و مثلا در قالب یك شخصیت برجسته ملی برای ساواك خدمت می کرده مشمول این محرومیت است ولی افرادی که خدمت اداری ساده ای را با توجه به وضعیت خاص ساواك انجام می‌دادند در دایره این محدودیت قرار ندارند.[۳۷]

ب. محرومین به مناسبت شغل فعلی

دسته ای به لحاظ جریان عادی انتخابات و حفظ بی طرفی و جلب اعتماد و اطمینان عمومی درحوزه ای که متصدی اموری هستند نمی توانند انتخاب شونده باشند. استاندار درحوزه استانداری صاحب قدرت و اختیارات مشخص تر است و احتمال داده شده که از این قدرت درجهت انتخاب شدن بهره مند شود ولذا درمحل مأموریت نمی تواند انتخاب شود. همین طور است در خصوص افراد دیگری که وظیفه ای به عهده دارند که ممکن است در انتخابات تأثیر گذارند. شق ۵ ماده ۱۰ به این دسته از محرومین پرداخته و می گوید: «اعضای هیئت اجرایی و انجمنهای نظارت بر انتخابات و شعب آنها در حوزه نظارت خود، استانداران ومعاونین آنها، فرمانداران وبخشداران درحوزه محل مأموریت خود» ازحق انتخاب شدن محرومند. اشخاص دیگر غیر ازآنچه شمرده شده درهر شغل و مقامی باشند درمحل خدمت محروم ازانتخاب شدن نیستند. مثلا قضات یارؤسای اداراتی مثل دارایی، شهربانی، ژاندارمری و غیره در حوزه مأموریت محروم از انتخاب شدن نیستند. اصل بر این است که هرکس در محل خودش با هر شغلی که دارد می تواند در انتخابات شرکت نماید و انتخاب شود جز متصدیان مشاغلی که قانون آنها را صریحاً محروم کرده است و این قبیل افراد هم در حوزه ای غیر از محل مأموریت می توانند انتخاب شوند. اعضای هیئت اجرایی انتخابات که عبارتند از فرماندار یا بخشدار (که ریاست هیئت اجرایی را دارد) وعالیترین مقام دادگستری (که معمولا رئیس دادگستری استان یا شهرستان یا دادستان عمومی است) ومدیرکل یا رئیس آموزش و پرورش و مدیرکل یا رئیس ثبت احوال محل و نیز اشخاص دیگری ازسازمانهای دولتی که احتمال

دارد به عضویت هیئت اجرایی و یا انجمن نظارت برگزیده شوند نیز نمی توانند در محل انتخابات کاندیدا باشند ولی کاندیدا بودن آنان در منطقهٔ دیگری بلامانع است. یعنی شخص می تواند در یك جا فرماندار یا عضو انجمن انتخابات باشد و به این مناسبت امر انتخابات را به انجام رساند و در حوزهٔ دیگری کاندیدا و به نمایندگی برگزیده گردد نتیجه اینکه جز اشخاصی که به طور مطلق از انتخاب شدن محروم‌اند بقیه افراد می توانند داوطلب نمایندگی باشند و هیچ شغل دولتی نمی تواند آنها را از نمایندگی بازدارد حتی افراد ارتش، ژاندارمری، شهربانی و سپاه پاسداران ممکن است کاندیدا شوند و به نمایندگی برگزیده گردند اما چون برابر اصل تفکیك قوا و اصل عدم امکان داشتن دو شغل در یك زمان (اصل ۱۴۱ قانون اساسی) نمی توانند هم نماینده باشند و هم شغل دولتی را تصدی کنند، باید پس از صدور اعتبارنامه بلافاصله از سمت دولتی استعفا نمایند. قانون انتخابات راهی مناسب برای شاغلین دولتی بعد از انتخاب شدن در نظر گرفته و آن آماده به خدمت شدن است یعنی در مدت نمایندگی از عنوان آماده به خدمت استفاده نمایند و دولت هم قانوناً مکلف شده که ابلاغ آماده به خدمت صادر نماید. دولت نمی تواند کارمندی را که به نمایندگی انتخاب شده همچنان در خدمت نگهدارد و مانع کار نمایندگی او شود هر چند که خدمت او برای دولت باارزش و حتی جنبه انحصاری داشته باشد و پیدا کردن جانشین مشکل باشد. اگر مستخدم دولت به نمایندگی انتخاب شد و سمت نمایندگی را پذیرفت، حتماً حسب تقاضای او ابلاغ آماده به خدمت صادر می گردد چون این راه را قانون ارائه داده است. در واقع صدور ابلاغ آماده به خدمت در این مورد با واقعیت مسئلهٔ آماده به خدمت تفاوت دارد. آماده به خدمت در قوانین استخدامی به این معنی است که شغل لازم و متناسب برای مستخدم وجود ندارد و باید منتظر بماند تا محل مناسب پیدا شود در حالی که در مورد فوق شغل متناسب وجود دارد اما متصدی وظیفهٔ اجتماعی دیگری پیدا کرده و موقتاً باید آن وظیفه را به انجام رساند و به هیچ وجه آماده به خدمت نیست. در اصطلاح اداری آماده به خدمت مهیا و آماده است که شغل به او ارجاع گردد در حالی که کارمند انتخاب شده مسئولیت جدیدی پیدا کرده است علی الاصول باید دنبال عنوان دیگری غیر از آماده به خدمت رفت باید الفاظ و راه عملهایی که به کار می رود در جمهوری اسلامی با حقایق امور نزدیك و منطبق باشد. نمایندگی سمتی است در قوه مقننه و استخدام سمتی است در قوه مجریه و این دو با هم قابل جمع نیست و با همین عنوان باید شغل دولتی را رها نماید و بعد از پایان نمایندگی به کار دولتی سابق یا مشابه بازگردد.[۳۸]

۳. ارکانی که در انتخابات مجلس دخالت دارند

ارگانهای ذیل به ترتیبی که در قوانین پیش بینی گردیده، در امر انتخابات مجلس شورای اسلامی دخالت و یا نظارت دارند.

۱. شورای نگهبان
۲. وزارت کشور
۳. هیئت اجرایی انتخابات
۴. انجمن نظارت بر انتخابات

بند اول: اقدامات شورای نگهبان در جریان انتخابات

نظارت شورای نگهبان را قانون اساسی تصریح کرده است (اصل ۹۹). ولی دخالت سه مرجع دیگر بر طبق قوانین عادی مشخص شده و ممکن است با قانون عادی دیگری تغییر پیدا کند. به عبارت دیگر، شورای نگهبان نظارتش ثابت و با قوانین عادی غیر قابل تغییر و غیر قابل تبدیل است. نه می شود از نظارت شورای نگهبان صرف نظر کرد و نه می توان مرجع دیگری را به عنوان ناظر جانشین آن تعیین نمود. شورای نگهبان هم نمی تواند از این تکلیف مهم سر باززند و یا آن را در شکل ضعیفی اجرا نماید. اگر شورای نگهبان به واقع اهمیت قضیهٔ را لمس نماید و با استفاده از تمام توان و اختیارات به انجام این تکلیف اساسی اقدام نماید و برای نظارت سازمان و تشکیلات وسیعی همراه با افراد صالح و بی غرض و بدون نظر در سطح کشور در اختیار داشته باشد، می تواند از هر نوع عملی که انتخابات را لکه دار سازد جلوگیری نماید. در حقیقت اگر وظیفهٔ شورای نگهبان به خوبی انجام شده باشد، رسیدگی به اعتبارنامه ها در مجلس کار ساده ای است و اساساً موردی برای رد اعتبارنامه باقی نمی ماند. شورای نگهبان می تواند این نظارت را بر واقعیات امور متکی سازد و می تواند با پیوستگی و ارتباط عمیق و گسترده با مردم، همکاری آنان را در این نظارت جلب نماید و چون این نظارت مستقیماً متکی به قانون اساسی است و اعم است و همهٔ مراحل از تهیه مقدمات و اعلام نامزدی و تشکیل هیئت اجرایی و انتخاب انجمن نظارت و تا برگزاری انتخابات و رسیدگی به شکایات و صدور اعتبارنامه را در بر می گیرد، درجه اطمینان و اعتماد جامعه را بالا ببرد. اصل ۹۹ قانون اساسی می گوید: «شورای نگهبان نظارت بر انتخاب رئیس جمهور، انتخابات مجلس شورای اسلامی، و مراجعه به آراء عمومی و همه پرسی را بر عهده دارد». با این ترتیب قانون اساسی اصل نظارت بر انتخابات مجلس را بر عهدهٔ شورای نگهبان گذاشته است و قانون عادی مورخ

۵۹/۷/۳ را کمیسیون امور داخلی مجلس بر طبق اختیار حاصله تصویب و ترتیب نظارت را مشخص کرده و اعتبار آن به طور موقت و آزمایشی تا ۶۵/۳/۶ می باشد.[۳۹] این قانون در عین حال در قانون انتخابات سال ۱۳۵۸ مصوب شورای انقلاب تغییراتی به عمل آورده زیرا قانون انتخابات وقتی تصویب شده بود که شورای نگهبان وجود نداشت. مهمترین مراحل دخالت شورای نگهبان را در ذیل ملاحظه می نماییم.

شورای نگهبان در مرحلهٔ تهیه مقدمات انتخابات

بر طبق ماده ۱۹ قانون نظارت شورای نگهبان «وزارت کشور موظف است یك ماه قبل از صدور دستور انتخابات در هر یك از حوزه های انتخابیه مراتب را به اطلاع و تأیید شورای نگهبان برساند» و بر طبق ماده ۴ همان قانون دستورالعمل اجرایی برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی را وزارت کشور تهیه و با تصویب شورای نگهبان به اجرا می گذارد.

به طوری که ملاحظه می گردد شورای نگهبان باید یك ماه قبل از صدور دستور انتخابات در جریان قرار گیرد و لزوم و آمادگی محل را برای برگزاری انتخابات تصدیق کند و با آن موافق باشد. بنابراین چنانچه وزارت کشور دستور انتخابات حوزه ای را صادر نماید و شورای نگهبان از آن اطلاع نداشته باشد یا بعد از صدور دستور اطلاع حاصل نماید یا صدور دستورالعمل را تأیید ننماید یا موافق با انجام انتخابات در آن شرایط و یا با آن مقدمات نباشد، اقدامات وزارت کشور بلااثر است. دستورالعمل اجرایی برگزاری انتخابات هم بایستی به تصویب شورای نگهبان برسد تا قابل اجراء باشد. یعنی مرجع خاص تعیین ضوابط اجرایی در حدود قوانین برای انتخابات مجلس، شورای نگهبان است. این دستورالعمل وظایف کلیه کسانی را که امر انتخابات را به عهده دارند و وسایل آن را مهیا می سازند و یا نظم و انضباط محل را تأمین می نمایند مشخص می سازد. این دستورالعمل معین می کند در چه محلهایی شعب اخذ رأی تشکیل شود و چند نفر عهده دار حفاظت و نگهبانی از صندوقها باشند. به چه ترتیب مردم به محل اخذ رأی وارد شوند، شعب اخذ رأی در چه ساعاتی باید مهیای گرفتن رأی باشند. شمارش آراء به چه صورت انجام می گیرد و شکایات چگونه جمع آوری و رسیدگی می گردد. با تقلبات احتمالی چگونه برخورد می شود و به طور کلی دستورالعمل تشریحی است از قانون انتخابات در قسمت اجرایی آن و شورای نگهبان با صلاحیتی که برای تصویب این دستورالعمل پیدا کرده می تواند جنبه های اجرایی را بیشتر و بهتر تحت نظر بگیرد و دلیل دیگر صلاحیت شورای نگهبان برای تصویب دستورالعمل اجرایی این بوده که مسئلهٔ تطبیق مقررات با

قانون اساسی در این خصوص مشکلی را پیش نیاورد و همان مرجعی که صلاحیت این تطبیق را دارد تصویب را هم به عهده داشته باشد. چون در جریان انتخابات اعتراضات بسیاری به مقررات اجرایی از حیث عدم تطبیق با قوانین می شود و وقتی شورای نگهبان آن را تصویب کرده باشد دیگر این نوع شکایات مسموع نیست، ممکن است دستورالعمل از لحاظ قانون اساسی بلااشکال باشد ولی با قانون عادی سازگار نباشد و با تصویب آن از جانب شورای نگهبان این سؤال پیش می آید که تکلیف این تطبیق با چه مرجعی است زیرا آیین نامه ها و دستورالعملها باید در حدود قانون عادی باشد. پاسخ روشن است عدم انطباق دستورالعمل با قانون عادی مخالفت با قانون اساسی است زیرا قانون اساسی آیین نامه هایی را قانونی می داند که مقررات قوانین عادی در آنها رعایت شده باشد و نتیجه اینکه شورای نگهبان نمی تواند دستورالعملی را تصویب نماید که با قانون عادی مغایرت داشته باشد و چنانچه تصویب کرد به این معنی است که با قانون عادی مطابق است نه مغایر. البته بهتر این بود که شورای نگهبان مرجع تصویب دستورالعمل انتخابات قرار نمی گرفت و این در صلاحیت وزارت کشور یا کمیسیونی از مجلس باقی می ماند تا موقعیت شورای نگهبان به عنوان مرجع تطبیق متزلزل نگردد. اگر وزارت کشور مرجع تصویب دستورالعمل انتخاباتی بود، شکایت از دستورالعمل و رسیدگی به آن از طریق دیوان عدالت اداری و با همراهی شورای نگهبان طبق بحثی که در قسمت مربوط خواهیم داشت ممکن بود ولی اکنون به لحاظ اینکه خود شورای نگهبان مرجع تصویب است، راه رسیدگی مسدود و هر نوع شکایتی در این زمینه بلااقدام می ماند.[۴۰]

شورای نگهبان ممکن است در دستورالعمل اجرایی نواقصی بیابد یا اقدامات زایدی را تشخیص بدهد یا ترتیبات خاصی را برای برگزاری بهتر انتخابات لازم بداند؛ به هر حال چون مقام تصویب کنندهٔ دستورالعمل است، به هر نحو می تواند تغییراتی در آن به وجود آورد و یا حتی وزارت کشور تکمیل و رفع نواقص آن را بخواهد.

نظارت شورای نگهبان از طریق هیئتهای خاص

برابر ماده ۲ قانون نظارت شورای نگهبان پیش از شروع انتخابات از سوی شورای نگهبان پنج نفر افراد مسلمان و مطلع و مورد اعتماد (به عنوان هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات) با اکثریت آراء انتخاب و به وزارت کشور معرفی می شوند. حداقل یك نفر از این پنج نفر باید از اعضای شورای نگهبان باشد، صلاحیت هیئت مرکزی نظارت بر

انتخابات سراسر کشور است یعنی در تمام مراحل و در تمام نقاط کشور می تواند نظارت قانونی شورای نگهبان را اعمال نماید. ارتباطش از طرفی با شورای نگهبان است و از طرف دیگر با وزارت کشور و هیئتهای اجرایی و دیگر مراجع انتخاباتی و وسایل و عواملش عبارتند از: هیئتهای پنج نفری که برای هر استان تعیین می شود و هیئتهای سه نفری که برای هر حوزه انتخاباتی معین می گردد. بنابراین نظارت شورای نگهبان با یك شبکه هیئتهای نظارت تدارك دیده شده که برای انتخاب شدن شرایط یکسانی دارند ولی حوزه نظارت آنها متفاوت است.

هیئت نظارت سه نفری از جانب هیئت نظارت استان معین می گردد و حوزه نظارتش محدود به همان حوزه انتخاباتی است و می تواند افراد صلاحیتداری را برای نظارت بر حوزه های فرعی بگمارد و در حقیقت همین افراد منتخب هستند که بر شعب و جریان اخذ رأی و اقدامات مامورین نظارت دارند و گزارشات همین افراد است که شورای نگهبان را از ماوقع مطلع می سازد.

هیئت نظارت پنج نفری استان، که حوزه نظارتش حوزه های انتخاباتی همان استان است هیئتهای سه نفری هریك از حوزه های مربوط به آن استان را معین می نماید و هیئتهای اجرایی و ستاد انتخاباتی استان موظف هستند هیئت پنج نفری استان را در جریان کلیه امور انتخابات استان بگذارند.

هیئت نظارت مرکزی پنج نفری است که مستقیماً شورای نگهبان آنها را برگزیده و یك نفر هم از شورای نگهبان در آن عضویت دارد و حوزه صلاحیتش نیز تمام استانهاست. با شناسایی هیئتهای نظارت مربوط به شورای نگهبان نکات ذیل قابل توجه است:

۱. با وجود این هیئت مرکزی نظارت، که عضوی هم از شورای نگهبان دارد و سایر هیئتها که در استان و شهرستان و بخش مستقر می شوند، سلب اختیار از شورای نگهبان نمی گردد. شورای نگهبان می تواند نظارت آنها را کافی بداند و ممکن است راساً هم نظارت داشته باشد و مثلا دیگر اعضا با تصمیم شورای نگهبان به استانها و شهرستانها بروند و عملا هیئتهای نظارت را رهبری نمایند و یا خود ناظر باشند و از تخلفات قانونی جلوگیری نمایند.

۲. هیئت مرکزی نظارت منتخب شورای نگهبان بر کلیه مراحل انتخابات و جریانهای انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور (که در امر انتخابات مؤثر است) و بر هیئتهای اجرایی و انجمنهای نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و آنچه مربوط به صحت انتخابات می شود نظارت دارد و نظرات این هیئت در همه موارد مربوط به انتخابات

قطعیت دارد. مثلا اگر در مرحله تشخیص صلاحیت نامزدهای انتخاباتی که بر طبق ماده ۱۵ قانون انتخابات به عهدهٔ هیئت اجرایی گذاشته شده هیئت نظارت ،منتخب شورای نگهبان نظر دیگری داشته باشد و افرادی را صالح نداند یا عدم صلاحیت افرادی را قبول ننماید، نظرش قطعی است. با این ترتیب تشخیص صلاحیت نامزدهای انتخاباتی درواقع به عهدهٔ هیئت نظارت است و قانون انتخابات در چنین مواردی نسخ شده است.

با این ترتیب اختیار اقتدار هیئت مرکزی نظارت قانوناً زیاد است و فقط سه موضوع بر طبق ذیل ماده ۷ از صلاحیت آنان خارج شده است که عبارتند از:

الف. ابطال کل انتخابات یك حوزهٔ انتخابیه.

ب. توقف انتخابات.

ج. ابطال انتخابات شعبی که در سرنوشت انتخابات تأثیر تعیین کننده دارد.

۳. نواقص ومشکلاتی که در جریان انتخابات پیس می آید باید با نظر همین هیئتهای نظارت مرتفع شود. فرمانداران و بخشداران بر طبق ماده ۵ موظف شده اند که بنا بر نظر هیئتهای مذکور طبق قانون انتخابات رفع نقص نمایند و اگر رفع نقص ننند و اگر وزارت کشور هم توجه به نظر هیئتها ننمود، مراتب را به شورای نگهبان گزارش نمایند و بدیهی است در چنین موردی ابطال و توقف انتخابات با نظر سورای نگهبان امکانپذیر است.

۴. هیئت نظارت مرکزی منتخب سورای نگهبان وهیئتهای پنج نفری نظارت استانها و هیئتهای سه نفری حوزه انتخابیه وافراد ناظر به علت مسئولیتی که به نمایندگی از شورای نگهبان دارند اقدامات زیادی را می توانند در جهت حسن جریان انتخابات انجام دهند و مکلفند درهر موردی که عمل خلاف مقررات انجام می گردد ویا به نوعی بی طرفی رعایت نمی شود ویا اعمالی خارج ازضوابط قانونی صورت می گیرد، با قاطعیت برخورد نمایند و آن را به مسئولین تذکر دهند و از ادامه آن جلوگیری نمایند وحتی ابطال موارد جزئی را بخواهند اما صلاحیت آنها تا آن حد است که به کل انتخابات حوزه لطمه وارد نسازد. بنابراین اگر هیئت پنج نفری ناظر به این نتیجه رسید که در حوزه انتخابیه امر انتخابات برخلاف قانون صورت گرفته، نمی تواند راساً و مستقلا آن را باطل نماید، یا اگر انتخابات در جریان است نمی تواند آن را متوقف سازد اقداماتی از این نوع، نظر مستقیم شورای نگهبان را لازم دارد.

ابطال و متوقف ساختن انتخابات

توقف و ابطال انتخابات با شورای نگهبان است هیئت مرکزی نظارت در صورتی که لزوم

توقف یا ابطال را در انتخابات حوزه ای احساس نماید، مدارك حاکی از عدم صحت یا لزوم متوقف ساختن آن را برای شورای نگهبان می فرستد تا شورا در مورد ابطال یا متوقف ماندن آن نظر بدهد نظر شورای نگهبان ممکن است مثبت و یا منفی باشد. هرگاه شورای نگهبان در کیفیت انجام انتخابات ازقبیل تعیین هیئت اجرایی و انجمن نظارت و تشخیص صلاحیت کاندیداها و نحوهٔ تبلیغات و مانند آن تخلفاتی را مساهده کند که توقف انتخابات ضروری به نظر برسد، مراتب را جهت اقدام به وزارت کشور اعلام می نماید.

نظر شورای نگهبان در مورد ابطال یا توقف انتخابات قطعی و لازم الاجراست و ادامه انتخابات در حوزه هایی که از جانب شورای نگهبان متوقف گردیده، بدون اعلام نظر ثانوی شورای نگهبان وجههٔ قانونی ندارد و جز شورای نگهبان مقام و مرجع دیگری حق ابطال یا متوقف ساختن را برحسب قانون ندارد.

بند دوم: تکلیف قوه مجریه در امر انتخابات مجلس

وزارت کشور به لحاظ تشکیلات وسیعی که در داخل کسور دارد و به لحاظ مسئولیتی که در امور عمومی و انتظامی عهده دار است و به جهت سلسله مراتبی که از روستا و بخش و شهر و شهرستان و استان دارد و گردش کارها را به هم پیوند می دهد و به دلیل امکانات زیادی که در نتیجه عوامل فوق طبعاً در اختیار دارد، همیشه امر انتخابات به این وزارت مربوط بوده است و در جمهوری اسلامی نیز همچنان وزارت کشور بر اساس قوانین موجود مامور برگزاری انتخابات است و در اتر اختیاراتی که در این خصوص دارد، مسئولیتهای زیادی را هم عهده دار است و معمولا متصدیان این وزارت باید پاسخگوی سوءِجریانی باشند که پیش می آید و ما در اینجا با اختصار وظایف این قسمت از قوهٔ مجریه را در ارتباط با انتخابات ملاحظه می نماییم:

۱. فراهم ساختن مقدمات: در واقع وزارت کشور در جریان انتخابات مرکزیت دارد و رکن ثابت و مسئول صحت جریان آن است. در تمام نقاط مامورین انتظامات از ژاندارمری و شهربانی در اختیار وزارت کشورند و مامورین مستقیم این وزارت ازدهدار و بخشدار و فرماندار و استاندار همه امور داخل کشور را تحت نظر دارند و انتخابات شروع نمی گردد مگر وزارت کشور آمادگی برای انجام آن را داشته باشد و دستور انتخابات را صادر نماید. یك ماه قبل از اینکه چنین دستوری را صادر نماید باید مراتب را به اطلاع و تأیید شورای نگهبان برساند.

۲. تشخیص اوضاع و احوال مساعد: وزارت کشور با توجه به احاطه ای که بر اوضاع و

احوال مناطق مختلف دارد زمان مناسب برای انجام انتخابات را بر اساس مواعد قانونی معین می نماید. چنانچه شورای نگهبان شروع انتخابات را تأیید نماید می تواند اقدامات بعدی را انجام دهد.

۳. مرکز تصمیم گیری درامر انتخابات: وزارت کشور، مراکز فرمانداری و بخشداریها محل ستاد انتخاباتی است و معمولا هیئتهای اجرایی و انجمنهای نظارت و هیئتهای نظارت منتخب شورای نگهبان[۴۱] و دیگر مسئولین در آنجا اجتماع می نمایند و در خصوص هر مسئله ای که محتاج تصمیم گیری است اقدام می کنند.

۴. محل مراجعه داوطلبین نمایندگی: فرمانداریها و بخشداریها محل مراجعه داوطلبین نمایندگی جهت اخذ اوراق پرسش نامه ومعرفی نامه اند. داوطلب پرسش نامه را با حضور همان مسئولین وزارت کشور تکمیل می نماید و اوراق تکمیلی را هم به آنها تحویل می دهد با این ترتیب تشکیل پرونده داوطلبین در وزارت کشور است.

۵. ایرانیان مقیم خارج برای کسب اطلاع از جریان انتخابات و اعلام داوطلبی از طریق نمایندگیهای رسمی وزارت امورخارجه با وزارت کشور تماس حاصل می نمایند و اقدامات لازم قانونی را انجام می دهند و از طرف همین مرجع راهنمایی می شوند.

۶. اعلام نامزدها: فرماندار و یا بخشدار مکلف است فهرست اسامی نامزدهایی را که تشخیص صلاحیتشان محرز گردد ظرف یك روز پس از دریافت فهرست تأیید شده، طی آگهی به اطلاع اهالی حوزه انتخابیه برساند.

۷. تشکیل هیئتهای اجرایی و انجمن نظارت: فرماندار و بخشدار در نقاط مختلف کشور تشکیل دهنده هیئت اجرایی و انجمن نظارتند و نقش مهمی را در رابطه با کار و تسکیل این هیئتها و انجمنها دارند، مخصوصاً باید طوری عمل کنند که هیئتهای مزبور به موقع تشکیل جلسه دهند، اعضای منتخب منظم باشند و اعضای علی البدل مهیا برای جایگزینی بوده و از توقف و تعطیل آنها به هر ترتیب جلوگیری نمایند و بی طرفی کامل محفوظ ماند و جهت گیری به نفع و علیه هیچ کاندیدایی صورت نگیرد.

۸. تعیین نماینده در شعبه اخذ رأی: فرماندار و یا بخشدار مکلف است در هر شعبه اخذ رأی نماینده داشته باشد تا هر گونه اشکال را بلافاصله مرتفع سازند.

۹. مسئولیت حفاظت و نگاهداری اسناد: کلیه لوازم و اوراق انتخاباتی و صندوقهای اخذرأی تا تحویل به انجمن نظارت به عهده نمایندگان فرماندار و یا بخشدار است و بعد از آن هم مامورین انتظامی وزارت کشورند که باید از هر گونه ناامنی جلوگیری نمایند و محیط را با آرامش کامل برای اجرای حقوق سیاسی عموم آماده نگهدارند.

۱۰. تنظیم اعتبارنامه: صدور اعتبارنامه آخرین کاری است که باید انجام گیرد و نتیجه انتخابات را عملا معین نماید. اعتبارنامه با نظارت منتخبین شورای نگهبان و هیئت اجرایی و انجمن نظارت پس از رسیدگی به شکایات واصله صادر می شود.

۱۱. حدود صلاحیت: وزارت کشور مامور اجرای قانون انتخابات و ناظر بر حسن جریان آن است و می تواند مأمورین جداگانه ای برای بازرسی و نظارت به طور ثابت یا سیار معین و به شعب مختلف اخذ رأی اعزام دارد و درعین حال تمام اقداماتش تحت نظارت و با ارشاد و هدایت مستقیم و غیرمستقیم شورای نگهبان است. وزارت کشور در هیچ مرحله ای نمی تواند در امر انتخابات استنباطی خلاف نظر شورای نگهبان را به مورد اجرا گذارد.[۴۲] قانون انتخابات مصوب شورای انقلاب که با اصلاحاتی تاکنون قدرت اجرایی دارد در بخشهایی وسیله قانون نظارت شورای نگهبان نسخ شده است. به این موارد باید توجه شود و اصولاً چون قانون اخیرالذکر موقتی است، ترجیح دارد که قانون کاملی که هم مربوط به انتخابات باشد و هم نظارت شورای نگهبان را درنظر گیرد و مجزا از هم نیز نباشد تدوین گردد و همه تجربیاتی که در چند سال اول جمهوری اسلامی در انتخابات به دست آمده مورد توجه قرار گیرد.

بند سوم: هیئت اجرایی[۴۳]

۱. ترکیب هیئت اجرایی

هیئت اجرایی پیش بینی شده در قانون انتخابات گروهی ازمقامات دولتی و مردم هستند که مشترکاً اداره جریان انتخابات را برعهده دارند. هیئت اجرایی، هیئتی است که پس از دستور شروع انتخابات در مرکز هر حوزه انتخابیه تشکیل می گردد و تا پایان کار انتخابات وظایف تعیین شده را انجام می دهد.

هیئت اجرایی مرکب از ۹ نفرند که چهار نفر به مناسبت شغل مورد تصدی عضویت دارند (فرماندار یا بخشدار، عالیترین مقام دادگستری و آموزش و پرورش وثبت احوال محل[۴۴]) و پنج نفر از معتمدان و روحانیون مبارز و آگاه (در شهرهایی که شورای شهر تشکیل شده یك نفر از اعضای شورا جزو پنج نفر است[۴۵]).

۲. وظایف هیئت اجرایی

الف. رسیدگی به شرایط قانونی داوطلبین نمایندگی: هیئت اجرایی مکلف است ظرف ۵ روز نامزدهای واجد شرایط قانونی را برای شرکت در انتخابات معین نماید. این رسیدگی تحت نظارت هیئت مرکزی نظارت منتخب شورای نگهبان انجام می گیرد، و

مرحله تجدیدنظری هم ندارد. قانون پیش‌بینی نکرده اگر این هیئت کاندیدایی را بدون دلیل محروم کرد تکلیف چیست و یکی از موارد نقص قانون انتخابات همین جاست. این درست نیست که جمعی در جلسه غیرعلنی افرادی را واجد شرایط ندانند بدون اینکه دفاعی از آن افراد بخواهند و بی آنکه اقدام و تصمیم آنها قابل رسیدگی مجدد باشد. به فرض که تصمیم گیرندگان موردوثوق باشند و سوءنظری نداشته باشند، نمی توان گفت از اشتباه هم مصون اند. اگر این هیئت به غلط افرادی را واجد شرایط شناختند، حتی با انتخاب شدن و حضور در مجلس ممکن است اعتبارنامه شان مورد تردید قرار گیرد و رد بشود ولی اگر واجد شرایط ندانستند راهی برای جبران اشتباه نیست.

ب. تشکیل هیئت نظارت: هیئت اجرایی ۲۵ نفر از اقشار مختلف مردم حوزه انتخابیه را که واجد شرایط رأی دادن باشند دعوت می نماید تا هیئت نظارت را تشکیل دهند.

ج. همکاری نزدیک با هیئت مرکزی نظارت و دیگر هیئتها: هیئت اجرایی مکلف است با هیئت مرکزی نظارت منتخب شورای نگهبان و سایر هیئتهای نظارت و با انجمن نظارت انتخابات همکاری کند و از هر گونه نقصی که موجب انحراف از قانون باشد جلوگیری نماید. این همکاری باید از اعلام شروع انتخابات تا اخذ رأی و قرائت آراء و رسیدگی به شکایات و صدور اعتبارنامه ادامه داشته باشد.

اختیارات هیئت اجرایی قبل از تصویب قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی (۱۳۵۹/۷/۳) بسیار زیاد بود و تقریباً کلیه وظایف شورای نگهبان را در زمینه نظارت هم عهده دار بود. بنابراین بخشهایی از قانون انتخابات با قانون اخیرالتصویب نسخ شده است.[۴۶]

بند چهارم: انجمن نظارت انتخابات

به لحاظ اینکه امر انتخابات جنبه مردمی دارد و ضروری است که قسمتهای اصلی را خود مردم متصدی باشند، انجمن نظارت انتخابات پیش‌بینی شده، این انجمن قبل از آنکه نظارت داشته باشد عمل کننده است و با توجه به اینکه هیئتهای دیگری هم عهده دار نظارت می باشند، بهتر است واژهٔ نظارت از این انجمن حذف گردد.

الف. انجمن نظارت مرکزی: انجمن نظارت مرکزی نهادی است که صرفاً از اقشار مختلف مردم تشکیل می گردد بدون اینکه اعضای آن وابسته به دولت باشند. البته ممکن است کارمند دولت هم عضو انجمن بشود ولی این عضویت به خاطر کارمندی او نیست عملا هم سعی می شود از غیر کارمند دولت جمع شوند. اعضای اصلی انجمن نظارت

مرکزی ۷ نفرند که آنها را گروه ۲۵ نفره ای که از طبقات مختلف دعوت شده اند از بین خود یا از خارج انتخاب می نمایند. ۷ نفر دیگر هم به عنوان عضو علی البدل انتخاب می شوند.

ب. انجمن نظارت فرعی: انجمن نظارت مرکزی هر حوزهٔ انتخابیه که با همکاری فرماندار و بخشدار و هیئت اجرایی تشکیل می شود، نمی تواند تمام امور انتخاباتی حوزه را عهده دار باشد بنابراین برحسب وسعت حوزه انتخابیه تعدادی انجمن نظارت فرعی تشکیل می گردد. همان طور که فرماندار با کمك هیئت اجرایی انجمن نظارت مرکزی را تشکیل می دهد، بخشدار هم بعد از دریافت دستور فرماندار با کمك چند نفر از مسئولین دولتی و معتمدین محلی که در واقع همان ترکیب هیئت اجرایی را دارند (رئیس دادگاه، رئیس ثبت احوال، رئیس آموزش وپرورش وسه نفر ازروحانیون ومعتمدین) از ۲۱ نفر از معتمدان وروحانیون محل دعوت می نمایند وپس ازحضور حداقل دوسوم دعوت شدگان از بین خود ویا ازخارج پنج نفر را به عنوان اعضای اصلی وپنج نفر را به عنوان اعضای علی البدل انجمن نظارت فرعی انتخاب می نمایند.

ج. شرایط اعضای انجمن اصلی و فرعی نظارت و شعب اخذ رأی:

۱. مورد اعتماد و اطمینان مردم باشند.

۲. دارای سواد خواندن و نوشتن باشند. (چنانچه در محل افراد باسواد به تعداد کافی نباشد، انجمن نظارت مرکزی افرادی را معرفی و اعزام می نماید.)

۳. توانایی انجام کار را داشته باشند، این شرط گرچه به تصریح نیامده ولی لزوم آن از بدیهیات است.

د. وظایف انجمن نظارت مرکزی حوزه:

۱. تعیین هیئت رئیسه در اولین جلسه. به این ترتیب در شروع کار یك نفر از اعضاء را به عنوان رئیس ودیگری را به عنوان نایب رئیس وسه نفر را به عنوان منشی انتخاب می کنند.

۲. دستور لازم به بخشداران حوزه برای تشکیل انجمنهای نظارت فرعی.

۳. مسئول صحت جریان انتخاباتند و باید در این مورد مراقبت کامل نمایند.

۴. انتشار آگهی انتخابات در موعد مقرر قانونی. این آگهی باید حداقل ۷ روز قبل از اخذ رأی در تمام حوزه منتشر شود ومتضمن تعداد ومحل شعب واوقات اخذ رأی باشد.

۵. انتخاب هیئت نظارت هر شعبه اخذ رأی که پنج نفرند. این گروه طوری انتخاب می شوند که یك روز قبل از اخذ رأی در محل مستقر گردند و اخذ رأی در روز تعیین شده وفق دستورالعمل و مقررات مربوط[۴۸] انجام می شود.

۶. قرائت آراء و تکمیل صورت مجلس مربوط به اخذ رأی، در صورتی که هیئت شعبه اخذ رأی از انجام این کار ناتوان باشد.[۴۹]
۷. اعلام نام و تعداد آرای حائزین اکثریت نمایندگی وسیله آگهی.
۸. مشارکت در صدور اعتبارنامه نماینده انتخاب شده با هیئت اجرایی و فرماندار یا بخشدار محل تحت نظارت نمایندگان شورای نگهبان.

تشکیلاتی که امر انتخابات مجلس را در جمهوری اسلامی به عهده دارند، شناسایی نمودیم و وظیفهٔ هر قسمت را هم دیدیم این هیئتها و انجمنها و مسئولین باید با کمك و مشارکت هم قانون انتخابات را به مورد اجرا گذارند و هر کدام فقط همان اندازه که قانون اجازه داده اقدام نماید و از حدود خود تجاوز ننماید و همان طور که قانون نظارت شورای نگهبان پیش بینی کرده برای هماهنگی بیشتر به هنگام انتخابات ستاد انتخاباتی در مرکز (تهران) و در مراکز هر یك از استانها تشکیل می گردد و همهٔ امور انتخابات در ستاد متمرکز می شود.

۴. تبلیغات و شکایات انتخاباتی

معمولا نامزدهای انتخابات علاقه مند هستند که هرچه بیشتر مورد توجه رأی دهندگان قرار گیرند تا رأی بیشتری را حائز شوند و غالباً آنها که انتخاب نمی شوند، شکایت دارند که انتخابات درست انجام نگردیده است و دلایلی ارائه می نمایند. بنابراین دو مسئلهٔ تبلیغات انتخاباتی و شکایات انتخاباتی مطرح می گردد.

بند اول: تبلیغات انتخاباتی[۵۰]

این رسم در کشورهایی که مدعی انتخابات آزاد هستند فراگیر شده که کاندیداها باید خود را معرفی نمایند و هرچه بیشتر نظر مردم را به خود جلب سازند تا آرای بیشتری را کسب نمایند و به همین جهت به انواع و اقسام طرق تبلیغاتی متوسل می گردند. بسیاری از خصوصیات کاندیدا چندین برابر بزرگ می شود و ارائه می گردد، نقاط ضعف کاندیدا پوشانده می شود و آنها که امکانات دارند اساساً نقاط ضعف را تبدیل به نقاط قوت می نمایند. آنها یك هدف دارند و آن اینکه کاندیدا به هر صورت برگزیده شود و اهداف حزب را تحقق بخشد.

البته بهتر این است که در جامعه اسلامی ملت بر اساس آگاهیهای قبلی و با استقلال نظر کامل به اشخاص رأی دهند و نیازی نباشد که کاندیدا خدمات قبلی خود را برشمارد و

مردم را به آن واقف نماید. در اسلام بدون تردید اشخاص صالح باید برگزیده شوند و بنابراین تبلیغات باید به ترتیبی باشد که نیروهای مؤمن ومتخصص وکاردان جذب گردند و معمولا چنین افرادی وقتی مهیای قبول مسئولیت هستند که احساس تکلیف کنند و باید آنها را شناسایی کرد. تبلیغات تا آنجا که حقیقت را آشکار سازد و مردم را به راه درست هدایت نماید و امر انتخاب را تسهیل کند، مفید است و با اصول اسلامی تطبیق دارد ولی در مراحلی که جنبه خودستایی داشته باشد ومطالبی برخلاف واقع عنوان شود، شناساییهای ناروایی بدهد و خصوصیات غیرواقعی ارائه گردد و مجال تفکر را از رأی دهنده بگیرد از روش اسلام به دور است. به همین جهت آنها که خود را مقید می دانند ومتعهد می شناسند، کمال وسواس را در امر تبلیغات دارند و هستند افرادی که به خاطر همین تبلیغات وارد مبارزات انتخاباتی نمی گردند. و باید توجه داشت که بین تبلیغاتی که در جامعه اسلامی مجاز است و تبلیغاتی که کاندیداها در سایر جوامع دارند، فاصله زیادی است. در بعضی از کشورها آنچنان وضع آشفته است و آزادی به طوری به مسخره گرفته شده که هر کس به هر وسیله هر نوع تبلیغات را می تواند داشته باشد وبیان خلاف واقع به هر درجه مجاز است و هیچ گونه مانعی وجود ندارد.

قانون انتخابات فصلی را به موضوع تبلیغات اختصاص داده و چندین موضوع را در این رابطه مشخص ساخته است.

۱. زمان تبلیغات: قانون انتخابات زمان تبلیغات را محدود ساخته که از تاریخ اعلام اسامی کاندیداها شروع می شود و تا یك روز قبل از اخذ رأی ادامه دارد. قبل از انتشار اسامی هم ممکن است کاندیدا به طرقی تبلیغ نماید مثلا جلسات سخنرانی ترتیب دهد و خود را معرفی نماید و یا از طریق کتب و نشریات خدمات خود را بازگو کند و به هر حال زمینه را در اذهان فراهم سازد ولی این اقدامات عنوان تبلیغ انتخابات را ندارد. مگر زمانی که نام داوطلب رسماً اعلام شود وصلاحیت او مورد تأیید قرار گیرد. پس از انتشار اسامی کاندیداهاست که زمان تبلیغ شروع می گردد و ادامه آن تا یك روز قبل از اخذ رأی است. منع تبلیغ در یك روز قبل از اخذ رأی برای آن است که رأی‌دهنده مهلت تفکر و تصمیم گیری در محیطی آرام را داشته باشد.

۲. وسایل تبلیغات: روزنامه، بیانیه، پوستر، عکس و نوار از جمله وسایل تبلیغی مجاز است. تشکیل جلسات عمومی برای ارائه برنامه و اهداف کاندیدا امکانپذیر است ولی وسایلی که تعلق به عموم دارد، قابل بهره برداری برای تبلیغات انتخاباتی کاندیدا نیست. مادهٔ ۳۹ قانون انتخابات می گوید «انجام هر گونه فعالیت تبلیغاتی در فاصله زمانی فعالیت

انتخاباتی از رادیو و تلویزیون و همچنین استفاده از وسایل، پرسنل و سایر امکانات ادارات دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و نهادهای انقلابی (سپاه پاسداران، جهاد سازندگی، بنیاد مستضعفین، کمیته ها... و غیره) برای کلیه داوطلبان و نامزدهای نمایندگی مجلس شورای اسلامی اکیداً ممنوع است». بنابراین اگر کاندیدا عضو یك وزارتخانه هست یا در سپاه پاسداران سمتی دارد، یا عهده دار مسئولیتی در بنیاد مستضعفین است در زمان تبلیغات مثلا نمی تواند در تلویزیون ظاهر گردد و خدمات مؤسسه متبوع خود را برشمارد و به نحوی خود را معرفی نماید و نمی تواند از وسایل و امکانات سازمان دولتی یا وابسته به دولت استفاده نماید. در هر حوزه انتخابیه توسط فرمانداری یا بخشداری، با همکاری شهرداری، حتی المقدور مکانهای مناسبی برای الصاق آگهیهای تبلیغاتی در نظر گرفته می شود و مراتب را به نحو مقتضی به اطلاع نامزدهای انتخاباتی می رسانند».[۵۱]
مسئله منع استفاده از وسایل عمومی در امر تبلیغات قابل انتقاد است. مگر در جامعهٔ اسلامی رادیو و تلویزیون وسیله تعلیم مردم و هدایت مردم و ارشاد مردم نیست؟ اگر هست چرا نباید در معرفی اشخاص صالح به کار رود و در عین حال ترتیبی اتخاذ گردد که در این معرفی مورد سوءاستفاده هم قرار نگیرد. اگر تبلیغات منحصر به خود اشخاص و آن هم از بودجه خود آنها باشد، ممکن است آنکه صلاحیت کمتری دارد بیشترین تبلیغات را داشته باشد و ممکن است صالح ترین فرد اساساً وارد مسابقه نبلیغاتی نگردد. این شیوه تبلیغات دمکراسی های غربی است که افراد و گروهها و احزاب هزینه های هنگفتی را صرف تبلیغات می کنند و معمولا افراد لایقتر در گوشه ای باقی می مانند. لذا تبلیغات جریان حساسی است. در جامعه اسلامی ملت باید به سراغ افراد لایق و بااستعداد و باایمان و متخصص بروند هر چند که چنین اشخاصی در صدد معرفی خود نباشند. باید به افراد فرصت طلب که در هر جامعه ای به سراغ تبلیغات می روند و در هر دوره ای خود را به منابع قدرت نزدیك می سازند مجال داده نشود. مسئولین مملکت باید مراقب باشند در دام افراد ظاهرساز و فریبکار نیفتند. آنها که بنابر دلایلی نزد ملت اعتبار دارند در موارد تبلیغ و اظهارنظر نسبت به کاندیداها توجه کامل داشته باشند حیثیت خود را سپر اشخاص غیر صالح قرار ندهند. اگر گروهها و احزابی اسلامی هستند و یا جمعیتهایی پایگاه معنوی و مردمی دارند، هر متملق و چاپلوسی را به ملت معرفی ننمایند؛ ممکن است ملت در یك یا چند مورد به اعتبار آن جمعیت صالح و یا گروه مورد اطمینان به فرد غیر شایسته معرفی شده رأی بدهند و افراد شایسته تر محروم بمانند که رفتاری خلاف عدالت و تقوی صورت گرفته و مسلماً وضع مباین با عدالت و تقوی کم کم ماهیت خود را ظاهر می سازد و این صدمه

بزرگی است که به جامعه اسلامی وارد می آید و احتراز از آن ضرورت دارد.

بند دوم: شکایات انتخاباتی

البته حق این است که در جامعه اسلامی کارهای عمومی آن طور درست انجام گیرد که جای شکایت برای کسی باقی نگذارد و اساساً مردم هم در چنان سطوح عالی اخلاقی قرار گیرند که بدون جهت در مقام ایراد و اشکال و اعتراض بر نیایند. با وجود این طرز تفکر در جریان انتخابات، به صور مختلف ممکن است شکایاتی مطرح گردد که باید مرجع رسیدگی داشته باشد و آن مرجع توانایی روشن ساختن موضوع و احتمالا جبران حق تضییع شده را دارا باشد. در قوانین جزایی ودر قانون انتخابات پیش بینی لازم شده وبعضی موارد هم بر اساس اصول کلی حقوقی قابل طرح و رسیدگی است. در ذیل بدواً به طور اجمال با بعضی از نمونه شکایات آشنا می شویم.

۱. شکایت ممکن است مربوط به کاندیدا یا نماینده باشد مثل اینکه ادعا می شود کاندیدا واجد شرایط قانونی نیست، سنش کمتر از ۲۵ سال تمام است و یا از ۷۵ سال گذشته است، اخلاقش مناسب نمایندگی نیست، اعتقادش در مورد جمهوری اسلامی متزلزل است سوادش فقط خواندن است و نمی تواند بنویسد، خانواده اش فلان خصوصیت را دارند، پدرش محکومیت جزایی داشته و نظایر اینها که بعضاً اساساً ارتباطی با شخص کاندیدا ندارد.

۲. شکایت ممکن است از اعمال کاندیدا و یا هواخواهان او در ارتباط با نمایندگی باشد مثلا کاندیدا به موقع ثبت نام نکرده، پرسش نامه اش برخلاف واقع تکمیل گردیده، معرفها اشخاص صالحی نبوده اند، مدارکش برای اعلام داوطلبی کامل نیست، تبلیغات او درست انجام نگرفته ووسایل فریبنده به کار رفته است. از وسایل عمومی که ممنوع بوده استفاده کرده، با اعضای انجمن یا هیئت اجرایی در ارتباط و تبانی بوده ویا با آنها رابطه خویشاوندی داشته و نظایر آن.

۳. شکایت ممکن است از وزارت کشور یا مأمورین آن فرماندار وبخشدار باشد مبنی بر اینکه قانون رادرست اجرا نکرده اند ویا آگهی درست داده نشده است. جمعی از تاریخ انتخابات بی اطلاع مانده اند؛ فرماندار تصمیمی را برخلاف نظر هیئت اجرایی گرفته وبه مورد اجرا گذاشته، از معتمدین دعوت نکرده، اشخاصی را دعوت کرده که با هم نزدیك بوده اند، بازرسین مورد وثوقی را تعیین نکرده، اطلاعات کافی در اختیار ناظرین شورای نگهبان نگذاشته، جریانی خلاف قانون را صورت مجلس کرده است و...

۴. شکایات ممکن است در مورد عمل شرکت کنندگان در انتخابات باشد مثل اینکه تقلباتی را در دادن رأی داشته اند، کسی برگ انتخابات را فروخته، یا ادعا شود دیگری اوراق انتخاباتی را خریده، با شناسنامه متعلق به دیگری یا بدون شناسنامه رأی داده، یا جمعی را برای دادن رأی تهدید کرده یا پول پرداخت نموده یا برای بیسوادان برخلاف نظرشان رأی نوشته، اسامی خاصی را درحوزه انتخاباتی توزیع کرده ونظایر آن. ماده ۴۷ قانون انتخابات در این رابطه می گوید «هر کس برگ انتخابات مجلس شورا را بخرد یا بفروشد ویا در اوراق تعرفه انتخابات تقلب ویا درامر انتخابات به نحوی ازانحاء اخلال یا تقلب و تزویر و خیانت نماید یا به تهدید یا تطمیع متوسل شود یا با شناسنامه متعلق به دیگری یا شناسنامه مجعول با علم به جعلیت آن برگ رأی بگیرد یا بیش ازیك بار رأی بدهد علاوه بر محرومیت ازحقوق اجتماعی به حبس جنحه از شش ماه الی سه سال وپرداخت جریمه نقدی ازپنجهزار تا پنجاه هزار ریال یا به یکی ازدومجازات محکوم خواهد شد».[۵۲]

این ماده بسیاری از جرایم انتخاباتی را در برمی گیرد و اجرای آن مربوط به قوه قضاییه است که ازطریق دادسرا ومحاکم بایستی افرادی که درامر انتخابات مرتکب جرم شده اند با شدت و با قدرت مورد تعقیب قرار دهند. مراجع قضایی صاحب صلاحیت باید براساس شکایات مطروحه یا به استناد گزارشات مأمورین وضابطین موضوع رامورد رسیدگی قرار بدهند[۵۳] با مطالعه انواع شکایات فوق ملاحظه می گردد که در تمام مراحل جریان انتخابات احتمال شکایت واحتمال صحت آن شکایت وجود دارد ونتیجه شکایت هم نوعی رسیدگی است که آثار آن گوناگون است. ممکن است شکایات درحدی اساسی ومهم باشد که سرنوشت انتخابات را عوض نماید وممکن است شکایت درحدی سست و بی مبنا باشد که به هیچ وجه خللی به انتخابات وعواقب آن وارد نسازد ویا حتی ممکن است شکایت کننده به علت غرض و اعلام خلاف واقع وداشتن سوءِنیت درمعرض اتهام قرار گیرد.

تمام ارگانهایی که درامر انتخابات دخالت دارند برای این است که انتخابات به طور سالم انجام پذیرد و مخصوصاً هیئتهایی که نمایندگی ازجانب شورای نگهبان را برای نظارت دارند کوشش می کنند که مقررات به طوردقیق اجرا گردد وجای شکایتی باقی نماند مع الوصف برای رفع شکایت هم اقدام می نمایند. قانون انتخابات دومرحله برای شکایت شناخته است: مرحله قبل ازصدور اعتبارنامه ومرحله بعد ازآن. برطبق تبصره ذیل ماده ۴۵ قانون انتخابات پس از صدور اعتبارنامه رسیدگی به هر گونه شکایات در خصوص انتخابات در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است لذا در اینجا ما فقط از

شکایات قبل از صدور اعتبارنامه صحبت می کنیم و بعد آن را، که در مجلس طرح می شود و رسیدگی شعب و کمیسیون تحقیق را دارد به بحث مربوط به اعتبارنامه ها در مجلس واگذار می نماییم.

مسئولین و مردم در رابطه با انتخابات باید تابع مقررات تصویب شده باشند و هر یك وظیفه خود را به طور کامل انجام دهند؛ تخلف در هر مورد شکایاتی را به دنبال دارد که بعضاً در جریان عمل اصلاح می شود مثلا اگر شکایت این باشد که چرا شخص و یا اشخاصی که واجد تمام شرایط لازم بوده اند از کاندیدایی محروم شده اند که بلافاصله رفع اشکال و اشتباه می شود و اشخاص مورد نظر هم در لیست کاندیدا وارد می گردند یا اگر شکایت این باشد که چرا عضوی از انجمن نظارت از اقوام نزدیك کاندیداست، با استعفای او و تعیین جانشین شکایت پایان می پذیرد و لطمه ای به انتخابات وارد نمی شود، بسیاری از شکایات مربوط به جریان انتخابات است که با اصلاح عمل موضوع شکایت منتفی می گردد و از آن جمله است مواردی که وزارت کشور با تغییر بخشدار و یا فرمانداری که در مظان طرفداری است شکایات پایان می یابد.

گاهی شکایات در وضعی نیست که نیاز به اصلاح عمل داشته باشد و فقط با توقف انتخابات فرصت لازم به دست می آید تا مجدداً ترتیب مناسب برای انجام انتخابات داده شود مثلا هرگاه شورای نگهبان تخلفاتی را در کیفیت انجام مقدمات انتخابات ملاحظه نماید و یا گزارشهایی از این حیث دریافت دارد که توقف را ضروری بداند، متوقف ساختن انتخابات را از وزارت کشور می خواهد که این تقاضا به مورد اجرا درمی آید. گاهی انتخابات از مرحله توقف گذشته و با وجود نقض قانون کار انتخابات پیش رفته و نتایجی را به دست داده است که فقط امکان ابطال دارد. ابطال به یکی از چند صورت ممکن است صورت پذیرد.

الف. ابطال کل انتخابات یك حوزه، که فقط شورای نگهبان می تواند چنین تصمیمی را اتخاذ نماید.

ب. ابطال انتخابات بعضی از شعب حوزه انتخاباتی که در نتیجه کل تأثیر تعیین کننده دارد، یعنی ابطال سرنوشت کاندیداها را تغییر می دهد. مثلا آراء شعب ابطال شده مربوط به یك کاندیداست که با ابطال آنها از ردیف انتخاب شدگان خارج می گردد.

ج. ابطال شعب انتخابات که تأثیر تعیین کننده ندارد. نوع سوم ابطال از جانب هیئت نظارت منتخب شورای نگهبان هم ممکن است انجام شود.

شکایات جزایی: شکایات جزایی شکایاتی است که از طریق دادسرا و دادگاههای

جزایی مورد رسیدگی قرار می گیرد. در واقع رسیدگی قضایی در دنبال همین نوع از شکایات است. این شکایات وقتی مطرح می گردد که اتهامی متوجه شخص یا اشخاص باشد و قوانین برای آنها اتهام مجازات تعیین کرده باشد. غالب مواردی که تا به حال یادآور شدیم، درعین اینکه موجب توقف یا ابطال انتخابات است، عمل جرم تلقی گردیده ومرتکب قابل تعقیب می باشد. ازشروع انتخابات تا صدور اعتبارنامه نمایندگان منتخب، صدها نوع عمل خلاف قانون قابل مجازات ممکن است صورت گیرد که درمراجع قضایی مطرح شود و گرچه در قانون انتخابات پیش بینی نشده[۵۴] که مراجع قضایی تصمیمی در مورد انتخابات هم بگیرند ولی عملا وقتی دادگاه جزایی آرای شعب را مخدوش بداند و مثلا جعلی بشناسند و یا تغییر صندوقها را محرز تشخیص بدهد می تواند ضمن مجازات ابطال انتخابات راهم اعلام دارد. حتی ابطال انتخابات از جانب مراجع قضایی بعد از صدور اعتبارنامه هم امکانپذیر است. تبصره ذیل ماده ۴۵ قانون انتخابات که می گوید «پس ازصدور اعتبارنامه رسیدگی به هر گونه شکایات درخصوص انتخابات درصلاحیت مجلس شورا خواهد بود» سلب رسیدگی از مراجع قضایی نمی کند. تبصره فوق فقط مربوط به مراجع انتخاباتی از جمله هیئتهای نظارت، انجمنهای نظارت، هیئتهای اجرایی، مسئولین وزارت کشور و بالاخره شورای نگهبان است که هر یك اختیارات و وظایفی در جریان انتخابات تا صدور اعتبارنامه به عهده دارند ودر حدی که قانون مقرر داشته رسیدگی به شکایات می نمایند و تأثیر کارشان هم روی انتخابات است و هیچگاه متضمن مجازات برای مرتکب خلاف نیست اما مراجع قضایی ازدادسرا ودادگاه درحدی که صلاحیت دارند همیشه آماده دریافت شکایات و رسیدگی هستند و صدور اعتبارنامه نمایندگی و حتی تصویب آن در مجلس تأثیری در کار آنها نمی تواند داشته باشد. مثلا هرگاه جرایم موضوع ماده ۴۷ قانون انتخابات، شکایاتی را درمراجع قضایی باعث شده باشد که رسیدگی ادامه پیدا نماید وقتی حکم جزایی صادر گردد که نماینده اعتبارنامه دریافت داشته و از تصویب مجلس هم گذشته باشد در صورتی که حکم جزایی دادگاه کاشف از آن باشد که جرایم واقعه در جریان انتخابات، انتخابات را از مجرای حقیقی خارج ومخدوش ساخته واعلام نتیجه بر اساس تقلب بوده، علاوه بر اجرای مجازاتهای مقرره به نظر می رسد نمایندگی را هم ازبین می برد واین در صورتی است که حکم جزایی حاکی ازبی اعتباری جمع آرای انتخابات باشد والا چنانچه مثلا شخصی ازرأی دهندگان متهم به این باشد که شناسنامه اش را جعل کرده تا در شعبه ای رأی بدهد به فرض اینکه اتهام وی محرز گردد و به مجازات محکوم شود بدیهی است در اصل انتخابات تأثیری

نخواهد گذاشت تأثیر رأی جزایی در کل انتخابات یك حوزه وقتی است که نتیجه رأی دادگاه انتخابات را مخدوش سازد و نشان دهد که تقلب، خیانت و تزویر یا تهدید و تطمیع در آن چنان انجام گرفته که تمام انتخابات بی اعتبار است و در چنین شکلی هر چند هم که از دوره مجلس گذشته و نماینده در مقام نمایندگی خدمت کرده باشد، رأی دادگاه در وضع او هم تأثیر دارد و نمی توان گفت تصویب اعتبارنامه در مجلس کار را از مرحله رسیدگی دادگاه خارج ساخته است. با این ترتیب دو نوع رسیدگی در امر انتخابات وجود دارد رسیدگی مراجع قضایی و رسیدگی مراجع انتخاباتی. نوع اول که محدود به زمان خاصی نیست مثل وقوع هر نوع جرم دیگری انجام می گیرد و نتیجه آن بر حسب مورد برائت یا مجرمیت متهم یا متهمین است و در بعضی موارد بر وضع انتخابات تأثیر می گذارد. نوع دوم محدود است و تا زمان صدور اعتبارنامه ادامه دارد و بعد از آن فقط مجلس می تواند تصمیم بگیرد و باید توجه داشت در غالب موارد هر دو نوع رسیدگی به موازات هم انجام می گیرد و نتیجه رسیدگی هر یك در دیگری تأثیر دارد.

مثلا هر گاه در انتخابات محلی شکایات فراوان به مراجع قضایی شد و اشخاص به دلیل تقلب و یا خرید و فروش رأی محکومیت جزایی یافتند، شورای نگهبان هم با توجه به رسیدگی قضایی ابطال انتخابات آن حوزه را اعلام می دارد و یا اگر بررسی نظار انتخابات نشان داد در قرائت آراء سوء جریانی وجود داشته و انتخابات به همین دلیل متوقف گردد، دادگاه هم به وضع عاملین به عنوان متهم رسیدگی و حکم محکومیت صادر می نماید.

ما در مقام توضیح مقررات جزایی نیستیم تا عناصر مادی و معنوی جرایم انتخاباتی را مشخص سازیم و به جزئیات آن برسیم و با همین توضیحات کلی به این بحث پایان می دهیم.

کیفیت قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲

انتخابات دور اول مجلس شورای اسلامی اواخر سال ۱۳۵۸ و اوایل ۱۳۵۹ و انتخابات میان دوره ای بعد آن، بر طبق قانونی انجام گرفت که شورای انقلاب تصویب کرده بود. این قانون و اصلاحات بعدی آن را در بحثهای گذشته با جزئیات توضیح دادیم. مجلس شورای اسلامی می بایست با توجه به تجربیات، قانون جامعی برای انتخابات تصویب نماید و حق این بود که این کار لااقل یك سال قبل از پایان دوره اول انجام می گرفت تا اقشار مردم و مخصوصاً مجریان و مسئولین انتخابات با مواد آن آشنایی کامل پیدا نمایند و اجرای قانون با آگاهی و بصیرت و بدون عیب و نقص باشد. در عمل چنین نشد؛ جریان

تصویب قانون انتخابات به ماههای آخر عمر مجلس رسید و شتاب در تصویب وگذراندن مراحل مختلف تا به آنجا بود که مجبور شدند به مناسبت ضیق وقت موارد استثنائی برای دوره دوم تصریح نمایند. در قانون جدید اصول حاکم بر انتخابات تغییری پیدا نکرده و تعداد نمایندگان وحوزه های انتخابیه عیناً مثل سابق است. اصل عمومی بودن انتخابات، اصل مستقیم بودن انتخابات، اصل اخذرأی مخفی واستفاده ازانتخابات جمعی وفردی و دومرحله ای بودن واختیاری بودن شرکت درانتخابات ولزوم اعلام نامزدی، همچنان باقی است. در شرایط انتخاب کنندگان وانتخاب شوندگان تغییراتی ملاحظه می گردد ازجمله شرط سن رأی دهنده از۱۶ سال تمام به ۱۵ سال تمام تقلیل یافته وبرای انتخاب شونده از حداقل ۲۵ سال تمام به ۲۶ سال افزایش پیدا کرده است. تغییرات در مورد انتخاب شوندگان قابل توجه است. اما آنچه بیش ازهمه دستخوش تحول گردید، ارکان برگزارکننده و تأییدکننده صحت انتخابات است. انجمن نظارت بر انتخابات که در دور اول به دلیل نبودن شورای نگهبان در کنار هیئت اجرایی حضور داشت، حذف گردیده هیئت اجرایی و هیئتهای فرعی آن با ترکیب خاص و به شکلی مخلوط مردمی و دولتی پیش بینی شده وزارت کشور همچنان امور اجرایی وتدارکاتی را به عهده دارد وشورای نگهبان از طریق هیئت نظارت مرکزی و هیئتهای نظارت استان و شهرستان حضور همه جانبه ای برای اعمال نظارت دارد و به هر شکل که صلاح بداند و تشخیص بدهد، می تواند نظارتی را که به موجب قانون اساسی دارد اعمال نماید. قانون انتخابات جدید مشتمل بر هشتادونه ماده و پنجاه و سه تبصره، سرانجام پس از رعایت نظرات شورای نگهبان در ۶۲/۱۲/۱۰ تصویب شدو انتخابات دومین دوره مجلس براساس آن وقانون و آیین نامه نظارت شورای نگهبان انجام گرفت. این قانون بلافاصله درهمان اسفند ۱۳۶۲ اصلاحیه والحاقیه پیدا کرد وقبل ازانجام مرحله دوم انتخابات دومین دوره طی ماده واحده دیگری که با قید فوریت در مجلس طرح شد، اصلاحات دیگری پیدا کرد. ما نیازی به تشریح و توضیح قانون جدید انتخابات نمی بینیم فقط از لحاظ تسهیل مراجعه و امکان مقایسه و استفاده ازمتن، عین قانون انتخابات واصلاحیه های آن را به عنوان ضمیمه در آخر کتاب می آوریم وتأکید می نماییم که قانون قابل اجرا درمورد انتخابات همین قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی می باشد وقانون نظارت شورای نگهبان و آیین نامه نظارت مربوط به آن نیز جزو ضمایم خواهد بود. و بنابراین توصیه می گردد هنگام مراجعه به متن درقسمت مباحث مربوط به انتخابات، حتماً به این ضمایم هم مراجعه نمایند تا آخرین نظر قانونی را دریابند.

۵. نتایج انتخابات مجلس شورای اسلامی

بند اول: تجسم خواست عمومی

مجلس شورای اسلامی تشکیل نمی گردد مگر بعد از انجام انتخابات. یعنی مجلس به آرای ملت اتکاء دارد، نماینده شخصی است که مردم وظیفه و مسئولیت نمایندگی را به او تفویض نموده اند. هیچ کس نمی تواند با عنوان نماینده مردم در مجلس اظهارنظر نماید مگر قبلا با شرایط قانونی وازطریق انتخابات برگزیده شده باشد. عمده حاکمیت ملت از راه نمایندگان مجلس اعمال می گردد. اصل ششم قانون اساسی که می گوید «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود ازراه انتخابات. انتخابات رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها...»، انتخاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی را یکی از اساسی ترین طرق اخذ رأی ملت شناخته و بارزترین وسیله اداره جمهوری را اتکاء به آرای عمومی دانسته است زیرا همین مجلس شورا و نمایندگان منتخب مردم هستند که قوانین را تصویب می نمایند. قوانینی که در همهٔ شئون مملکت جاریند و حتی بدون قوانین مصوب مجلس، قانون اساسی عملا قابلیت اجرا ندارد، همان طور که می‌دانیم قانون اساسی کلی است، چهارچوب است و بسیاری از اصول آن وقتی می تواند قدرت اجرایی پیدا نماید که یك سلسله قوانین عادی به دنبال آن کیفیت کار را مشخص و ضوابط و حدود را دقیقاً معین نمایند و روشن است که بعضی از اصول قانون اساسی با تمام اهمیتی که دارند، به علت اینکه تاکنون مقررات عادی آن به مجلس نرسیده یا از تصویب مجلس نگذشته، متوقف و معطل مانده است. با این ترتیب در انواع مختلف انتخاباتی که در جمهوری اسلامی پیش بینی گردیده، انتخابات مجلس به دلیل آثار ونتایج اهمیت زیادی دارد. قوه مقننه که در فصل پنجم قانون اساسی به عنوان یکی از قوای حاکم شناخته شده در نتیجه انتخابات مجلس شکل می گیرد و اصل پنجاه و هشتم مجلس شورای اسلامی محصول و نتیجه انتخابات را چنین مجسم می سازد «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می آید، برای اجرا به قوه مجریه و قضاییه ابلاغ می گردد» یعنی قوای دیگر حاکم بدون مصوبات مجلس قادر به انجام وظیفه نیستند. قوه مجریه و قوه قضاییه منتظرند تا قوانین مصوب مجلس را دریافت دارند و نقش خود را ایفا نمایند؛ البته اصل ۵۹ قانون اساسی امکان دیگری برای اعمال قوهٔ مقننه پیش بینی ساخته و آن از طریق همه پرسی است[۵۶] یعنی همان طور که مجلس شورای اسلامی منشاء مقررات مملکتی است،

همه پرسی همچنین خصوصیتی دارد یعنی منشاء وضع مقررات مملکتی است با این تفاوت که مصوبات مجلس موکول به همه پرسی نیست ولی همه پرسی برابر ذیل اصل ۵۹ موکول به تصویب مجلس آن هم با اکثریت خاص «دوسوم مجموع نمایندگان» می باشد. به عبارت دیگر ضرورت همه پرسی را باید قانون مصوب مجلس تشخیص دهد. درواقع قوه مقننه همان مجلس است و همه پرسی با قانون مجلس صورت می گیرد؛ گرچه نتیجه آن همعرض قوانین مجلس می شود. وقتی می گوییم قوه مقننه عبارت از مجلس شورای اسلامی است، شورای نگهبان را هم جزئی لاینفك از مجلس می شناسیم به این معنی که مجلس شورای اسلامی منهای شورای نگهبان عنوان و شکل قوه مقننه را فاقد است و به طوری که خواهیم دید، شورای نگهبان هم دریك قسمت انتخاب اعضایش با مجلس است یعنی تا زمانی که انتخابات مجلس انجام نگیرد، شورای نگهبان هم تشکیل نمی شود. با این ترتیب انتخابات مجلس شورای اسلامی پیامدهای زیادی دارد.

بند دوم: صدور اعتبارنامه

ما ترتیب انتخابات و کیفیت آن را در بخشهای گذشته دیدیم. محصول انتخابات انجام شده صدور اعتبارنامه است. اصل شصت وپنجم قانون اساسی می گوید «پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دوسوم مجموع نمایندگان رسمیت می یابد و تصویب طرحها و لوایح طبق آیین نامه مصوب داخلی انجام می گیرد مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد، برای تصویب آیین نامه داخلی موافقت دوسوم حاضران لازم است». ظاهر این اصل حکایت دازد که فاصله ای بین انتخابات و تشکیل جلسات رسمی مجلس نیست. وقتی که دوسوم مجموع نمایندگان یعنی ۱۸۰ نفر انتخاب شدند وجمع گردیدند، مجلس تشکیل می شود ووظایف قانونیش را در تمام ابعاد شروع می نماید؛ درحالی که برابر مقررات موضوعه بین نتیجه انتخابات و شروع کار اصلی و معمولی مجلس مخصوصاً در رابطه با تصویب اعتبارنامه ها، فاصله قابل توجهی است که ممکن است گاهی چندین ماه و حتی بیشتر به طول انجامد و این سؤال مطرح می گردد که مگر مقرراتی غیر ازقانون اساسی می تواند سرنوشت انتخابات را تغییر دهد و یا در تشکیل رسمی مجلس تأخیر ایجاد نماید و یا موضوع اعتبارنامه و تصویب آن را به وجود آورد؟ اگر قانون اساسی می گوید با اجتماع دوسوم نمایندگان مجلس رسمیت می یابد این کدام قانون است که لزوم رسیدگی به اعتبارنامه ها را مطرح می سازدو اساساً چراوبه چه دلیل بایستی اعتبارنامه نماینده که بعد ازانجام انتخابات به او

داده می شود مورد تردید قرار گیرد و در مجلس باز هم تحت رسیدگی قرار گیرد. پاسخ سؤال فوق را در فرازهای ذیل دریابیم.

اولا قانون اساسی موضوع انتخابات را کلی بیان کرده و کیفیت آن را به عهدهٔ قوانین عادی گذاشته است و در قانون انتخابات که از قوانین عادی است، مسئله اعتبارنامه و ترتیب صدور آن آمده و نتیجه کار انتخابات شناخته شده است.

ثانیاً در آیین نامه داخلی مجلس مسئله رسیدگی به اعتبارنامه در مجلس و ترتیب قبول و یا رد آن آمده و اساساً مجلس بعد از تصویب اعتبارنامه ها وظایف اصلیش را شروع می نمایند. آیین نامهٔ داخلی مجلس گرچه نام «آیین نامه» دارد ولی نه تنها اهمیت و قدرتش ازسایر قوانین کمتر نیست بلکه به لحاظ وضع خاصی که برای تنظیم کار مجلس و نقشی که برای تصویب سایر قوانین دارد و مخصوصاً به جهت اکثریت دوسومی که برای تصویبش در مجلس لازم است، آن را نزدیکتر به قانون اساسی می یابیم تا به قوانین عادی. علی هذا آیین نامه داخلی مجلس با خصوصیات فوق موادی را به اعتبارنامه اختصاص داده که مجلس تکلیف دارد بر طبق آن عمل نماید، هر چند که منجر به رد بعضی از اعتبارنامه ها و بلااثر شدن انتخابات نقاطی گردد.

ثالثاً قانون اساسی هم دریك مورد به مسئله رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان در مجلس اشاره نموده و همین اشاره حاکی است که قانونگذار عادی آن را تکلیفی برای تدوین مقررات دراین موضوع بشناسد. اصل نودوسوم قانون اساسی می گوید «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان». به این ترتیب مجلس شورای اسلامی در حالی که هنوز عنوان قوه مقننه نگرفته (چون عنوان قوه مقننه را هنگامی پیدا می کند که شورای نگهبان را در کنار خود داشته باشد) می تواند کار تصویب اعتبارنامه های نمایندگان را به انجام رساند و دراین اصل ضمناً قانون اساسی ضرورت تصویب اعتبارنامه را ازجانب مجلس شناخته است. با وجود این اصل نمی توان نسبت به مقررات مربوط به تصویب اعتبارنامه هر چند با تفصیل باشد اعتراض داشت زیرا به هر حال در چهارچوب قانون اساسی است. اعتبارنامه نماینده، انتخابات و کیفیت آن را با مجلس پیوند می‌دهد؛ اعتبارنامه باعث می گردد کلیه شکایات مربوط به انتخابات و نماینده منتخب به داخل مجلس راه یابد و اگر رسیدگیهای کاملی در جریان انتخابات انجام نگرفته در زمان طرح اعتبارنامه صورت گیرد. اعتبارنامه سندی است که گواهی می دهد دارندهٔ آن برابر مقررات با اکثریت مطلق آراء (یا در دوردوم انتخابات با اکثریت

نسبی) به نمایندگی مجلس انتخاب شده است و اعتراض واشکالی بر انتخابات وارد نشده ویا ایراد و شکایت قابل توجه نبوده است و به هر حال امضاء کنندگان، اعتبارنامه که مجریان و ناظرین قانونی بر انتخابات هستند کتباً تصدیق می نمایند که صاحب اعتبارنامه حق نمایندگی مجلس را حسب آراء مأخوذه و قرائت شده که بر اثر انتخابات درست تحصیل گردیده دارد. ماده ۴۸ قانون انتخابات می گوید «اعتبارنامه منتخبین حوزه های انتخابیه با مهر و امضای هیئت اجرایی واعضای انجمن نظارت مرکزی و مهر و امضای فرماندار یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه درچهار نسخه تنظیم وصادر می شود» در این ماده تنظیم کنندگان و تصدیق کنندگان اعتبارنامه مشخص شده اند؛ اما حسب قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی که مؤخر بر قانون انتخابات است (قسمت اخیر ماده ۱۶) در ذیل اعتبارنامه امضای هیئت نظارت شورای نگهبان هم لازم است. بنابراین تمام ارکانی که در جریان انتخابات دخالت دارند و قبلا برشمردیم (شورای نگهبان، وزارت کشور، هیئت اجرایی انتخابات و انجمن نظارت بر انتخابات) در تصدیق اعتبارنامه نیز مشارکت دارند. نماینده می تواند با اعتبارنامه صادره به مجلس راه یابد، در جلسات آن تا زمانی که اعتبارنامه اش رد نشده شرکت نماید اما نمایندگی او در مجلس، معلق به تصویب اعتبارنامه در مجلس است. صدور اعتبارنامه آخرین اقدام مسئولین ومتصدیان امر انتخابات است و با صدور آن تکلیف ووظیفه آنان پایان می پذیرد و هیچ گونه اقدامی در مورد انتخابات نمی توانند انجام دهند. و با تصویب اعتبارنامه در مجلس در واقع نمایندگی تمام ملت را پیدا می نماید.

فصل ششم قانون انتخابات ۱۳۵۸ مصوب شورای انقلاب با عنوان «در تشکیل مجلس شورای ملی» متضمن مواد ۵۳ تا ۶۱ است. مراحل بعد از صدور اعتبارنامه تا تصویب آن را در مجلس پیش بینی کرده است[57] و از جمله ماده ۵۹ آن می گوید «نحوهٔ رسیدگی به شکایات انتخابات و اعتبارنامه های نمایندگان منتخب مجلس شورای ملی بر اساس آیین نامه ای خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تهیه و جهت اجرا به مجلس ابلاغ خواهد شد». این ماده و به طور کلی مقررات فصل ششم قانون انتخابات با تصویب آیین نامه داخلی مجلس لغو شده است و آیین نامه ای را هم که می بایست وزارت کشور تهیه ومجلس بر طبق آن رسیدگی به اعتبارنامه ها را انجام دهد، برای زمانی اعتبار داشت که مجلس وارد عمل نشده بود و برای اوایل کار اولین دوره مجلس و قبل از تصویب اعتبارنامه ها بوده است و فرض این بوده که مجلس شورا بعد از انجام انتخابات تکلیف خودرا بر چگونگی افتتاح و ترتیب اداره جلسات تامرحله رسیدگی به اعتبارنامه نمی داند

و صلاحیت تصویب قانون را هم فقط بعد از تصویب اعتبارنامه ها پیدا می نماید و لذا وزارت کشور ازجانب شورای انقلاب مأموریت یافته تا آیین نامه این دوران کوتاه را تهیه وجهت اجرا به مجلس ابلاغ نماید همچنین محل مناسبی برای تشکیل جلسات مجلس تعیین کند.[۵۸]

مجلس شورای اسلامی از افتتاح تا اختتام

مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت تشکیل می گردد (اصل ۶۲) ودوره نمایندگی مجلس چهارسال است. انتخابات هر دوره باید پیش ازپایان دوره قبل برگزار شود(اصل ۶۳). یعنی مجلس شورا ادواری است، دوره ای پایان می پذیرد و دوره دیگری شروع می گردد وبر اساس شماره هم هریك ازادوار مشخص می گردند وعلی القاعده هر یك از ادوار بایستی چهارسال به طول انجامد. قبل ازاینکه وظایف ومسئولیتهای مجلس را مورد مطالعه قرار بدهیم، لازم است کلیاتی ازمجلس وترتیب کاری آن را دریك دوره شناسایی نماییم و همان طور که اصل شصت وششم قانون اساسی هدایت نموده[۵۹] دراین قسمت بیشتر باید ازآیین نامه داخلی مجلس استفاده نماییم. آیین نامه ای که اهمیت آن ازقانون عادی مصوب مجلس زیادتر است و برای تصویب آن هم بر طبق قسمت اخیر اصل شصت وپنجم قانون اساسی اکثریت خاص دوسوم نمایندگان حاضر در نظر گرفته شده است و مجلس و نمایندگان و بالاخص هیئت رئیسه تکلیف دارند که بر طبق آیین نامه و بدون کوچکترین انحرافی از آن وظایف خود را به انجام رسانند و در مواردی هم که در ارتباط با مجلس وظایفی برای دیگر مسئولین ازجمله شورای نگهبان و دولت و ریاست جمهوری معین گردیده، باید دقیقاً اجرا کنند (بحث مربوط به آیین نامه داخلی مجلس را در محل خود خواهیم داشت).

افتتاح مجلس شورای اسلامی

تا زمانی که مجلس با تشریفات خاص از قبل تعیین شده و شرایط لازم افتتاح نگردد، رسمیت ندارد. و نمایندگان هر چند با اکثریت ویا حتی با اتفاق نمی توانند اقدامی را به عنوان مجلس انجام بدهند. تحقق رسمیت جلسات مجلس با افتتاح آن است و در ذیل شرایط افتتاح و تشریفات آن را می بینیم.

بند اول: شرط افتتاح مجلس شورای اسلامی

اجتماع چند شرط لازم است تا قابلیت افتتاح مجلس پیدا شود.

۱. **انجام انتخابات.** تا زمانی که انتخابات برگزار نشده باشد، امکان تشکیل مجلس نیست. اساساً مجلس قائم به نمایندگان منتخب است و افتتاح فقط بعد از انجام انتخابات مقدور است. چنانچه اگر برابر اصل شصت وهشتم[۶۰] قانون اساسی انتخابات انجام نگیرد مسئله افتتاح هم مطرح نمی گردد و مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه خواهد داد و همین طور اگر با متوقف شدن انتخابات بعضی نقاط و ابطال انتخابات نقاطی دیگر انتخاب شدگان به حد نصاب نرسند، با این وصف انجام انتخابات گرچه شرط لازم است ولی کافی نیست باید سایر شرایط هم جمع باشد.

۲. **اجتماع دوسوم مجموع نمایندگان در مرکز.** نمایندگان، منتخب حوزه های مختلف سراسر کشور هستند. در پایان انتخابات اعتبارنامه‌ای دریافت می‌دارند (خصوصیات و شرایط آن را قبلا توضیح داده ایم). برای انجام کار جمعی نمایندگی نمی توانند در همان حوزه انتخاباتی باقی بمانند و نمی توانند به محل اجتماع دیگری غیر از تهران حرکت نمایند. قانون اساسی صریحاً شهر محل افتتاح و انعقاد مجلس را معین نکرده است. آیین نامه داخلی مجلس با ذکر محل تشکیل جلسات در تهران طبعاً تهران را به عنوان مرکز اجتماع نمایندگان شناخته است؛ بنابراین با فرض انجام انتخابات در کلیه نقاط کشور تا زمانی که نمایندگان به تهران نیایند، امکان افتتاح مجلس نیست. همین طور اگر در نقاطی انتخابات باطل گردد و یا به دلایلی متوقف شود و به هر حال اعتبارنامه به تعدادی کمتر از ۱۸۰ نفر نماینده تنظیم گردد، مجلس موقعیت افتتاح ندارد. مثلا اگر در دور اول انتخابات ۱۵۰ نفر انتخاب شوند، باید منتظر دور دوم بود تا تعداد انتخاب شدگان از مرز ۱۸۰ نفر (دوسوم مجموع) بگذرد.[۶۱]

۳. **محل افتتاح.** گرچه حضور بیش از ۱۸۰ نفر از نمایندگان منتخب در تهران مقدمه ای برای افتتاح مجلس می باشد ولی لازم است مشخصاً محل افتتاح معین باشد. اولین ماده آیین نامه داخلی مجلس به تعیین محل دائمی مجلس اختصاص یافته که محل افتتاح را هم شامل می شود. «محل مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران محل تشکیل اولین مجلس خبرگان است که قانون اساسی ایران در آن به تصویب رسیده است و هیچ محل دیگری برای تشکیل جلسات عمومی مجلس رسمیت ندارد مگر در مواقع اضطرار که به سبب آفات طبیعی و یا هجوم دشمنان و امثال آن اجتماع و تشکیل جلسات ممکن نباشد؛ محل جدید و تاریخ جلسات باید رسماً به اطلاع نمایندگان برسد» بنابراین

در شرایط عادی افتتاح مجلس و به دنبال آن تشکیل جلسات علنی باید در محل تشکیل مجلس خبرگان قانون اساسی باشد[۶۲] و اگر در محل دیگری افتتاح گردد آن افتتاح رسمیت ندارد. دوره اول مجلس هم بر همین اساس و برابر قانون شورای انقلاب درمحل مجلس خبرگان قانون اساسی افتتاح گردید.[۶۳] نمایندگان مجلس نمی توانند در جایی غیر از محل تعیین شده جمع شوند و به عنوان مجلس تصمیم بگیرند و نمی توانند از همکاران نماینده بعد از انتخابات برای افتتاح و شروع کار دعوت نمایند و بر فرض دعوت نمایندگان تکلیف به حضور ندارند. مجلس خبرگان محل رسمی و قانونی مجلس است و جمله «مظهر عدل علی»[۶۴] به جای عدل مظفر قرار گرفته است. بعد از افتتاح مجلس هم جلسات عمومی باید در محل تعیین شده فوق باشد. در رابطه با محل تشکیل مجلس چند نکته لازم به تذکر است.

الف. رعایت محل تعیین شده فقط مربوط به جلسات عمومی مجلس است وتشکیلات اداری مجلس شورای اسلامی و کمیسیون های آن را حتی در مواردی که رسیدگی و تصویب قوانین را به طور موقت به عهده دارند، در بر نمی گیرد. هر یك از کمیسیون ها می توانند رسماً در محلی غیر از محل مجلس تشکیل شوند و توافق اعضای کمیسیون کافی است اما جلسات عمومی مجلس اعم ازعلنی ویا غیر علنی در غیر محل مقر رجلسه رسمی نیست ولو اینکه با تصویب اکثریت نمایندگان باشد مثلا یکصدوچهل نفر از نمایندگان نمی توانند توافق نمایند و یکی از جلسات عمومی را در نقطه دیگری منعقد سازند هر چند که به دیگران هم اطلاع بدهند.

ب. تغییر اضطراری محل جلسات عمومی. با اینکه تصریح شده هیچ محل دیگری برای تشکیل جلسات عمومی رسمیت ندارد زمان اضطرار استثناء شده است ودرصورت اضطرار بدیهی است افتتاح هم در محل دیگری صورت می گیرد. شرایط برای تشکیل جلسه عمومی در غیر محل مجلس خبرگان عبارت است از: اولا انعقاد جلسه در محل خبرگان به دلیل آفات طبیعی یا غیرطبیعی ممکن نباشد مثلا اگر زلزله محل را تخریب نماید که عاملی است طبیعی وجلوگیری ازآن هم امکان نداشته است یا مثلا محل خبرگان در معرض تهاجم دشمن قرار گیرد و حملات هوایی متوجه آن شود و یاحتی احتمال بمباران آن برود که درهر دوصورت اضطرار مانع ازتشکیل جلسات عمومی است. ثانیاً در حالت اضطرار هم هیئت رئیسه موضوع را به اطلاع همه نمایندگان برسانند و تاریخ آن را هم مشخص سازند یعنی در وضع اضطراری هم نمی شود جمعی از نمایندگان یا حتی اکثریت قریب به اتفاق آنان درجایی تشکیل جلسه بدهند وگروهی از نمایندگان را ازاین

محل و تاریخ آن بی اطلاع گذارند. سؤالی که ممکن است پیش آید این است چرا چنین سخت گیری در مورد محل تشکیل جلسات مجلس ندارد. پاسخ این است که قانون اساسی در اصل شصت وششم امور مربوط به مجلس و تشکیل جلسات و انتظامات آن را از هر حیث به عهده آیین نامه داخلی گذاشته است و مجلس شورا با استفاده از روح قانون اساسی که مجلس را ضروری ودائمی شمرده محل ثابتی برای آن در نظر گرفته تا تغییر و تبدیل محل عاملی برای تعطیل و دگرگونی وضع مجلس نباشد و البته آیین نامه داخلی مجلس مثل دیگر قوانین عادی قابل تغییر و اصلاح است و ممکن است همین مقرراتی که در مورد محل انعقاد جلسات عمومی مجلس پیش بینی شده با قانون دیگری تغییر پیدا نماید. اما بدیهی است چون تصویب آیین نامه با اکثریت دوسوم حاضران در قانون اساسی پیش بینی گردیده، تغییر آن هم لامحاله بایستی چنین اکثریت خاصی را داشته باشد.

بند دوم: ترتیب افتتاح مجلس شورای اسلامی

معمولا برای آغاز کار هر نهادی به تناسب اهمیت مراسم افتتاح ترتیب داده می شود. مجلس شورا که از ارکان مهم جمهوری اسلامی است دارای ترتیب خاصی برای افتتاح می باشد. در این رابطه ماده ۴ آیین نامه داخلی مجلس می گوید «نخستین جلسه هر دوره مجلس شورای اسلامی طبق اصل شصت وپنجم قانون اساسی با حضور حداقل دوسوم مجموع نمایندگان (۱۸۰ نفر) رسمیت می یابد. در آغاز جلسه آیات ۳۵ تا ۴۲ سوره شوری تلاوت می شود؛ پس از قرائت پیام رهبر ویا شورای رهبری مراسم تحلیف انجام و در پایان جلسه نمایندگان به منظور بزرگداشت خون شهیدان و ادای احترام و تجدید عهد با آنان در بهشت زهرا حضور خواهند یافت».

بنابراین برابر ماده فوق و ماده ۳ آیین نامه ترتیب افتتاح به این شرح است:

۱. هیئت رئیسه سنی در جایگاه اداره مجلس قرار می گیرند، مسن ترین فرد از نمایندگان به عنوان رئیس سنی و فرد بعدی به عنوان نایب رئیس و دو نفر از جوانترین نمایندگان حاضر به سمت منشی معین می شوند. این تعیین از بین نمایندگانی است که در جلسه حاضر شده و اعتبارنامه شان را تسلیم کرده اند.[۶۵]

۲. تلاوت آیات ۳۵ تا ۴۲ از سوره شوری،[۶۶] این آیات مناسب با مجلس شورا برگزیده شده و یادآور اتکای مجلس به احکام الهی است.

۳. قرائت پیام رهبر و یا شورای رهبری.[۶۷]

۴. انجام مراسم تحلیف نمایندگان. نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس که همان جلسه افتتاح است به ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن سوگندنامه را امضاء نمایند. رئیس سنی متن سوگندنامه را قرائت می نماید و نمایندگان به حالت اجتماع در حال قیام آن را تکرار می نمایند. نمایندگان اقلیتهای دینی این سوگند را با ذکر کتاب آسمانی خود یاد خواهند کرد. نمایندگانی که در جلسه افتتاحیه شرکت ندارند، باید در اولین جلسه ای که حضور پیدا می کنند مراسم سوگند را به جا بیاورند و این بدان معنی است که حضور در مجلس باید با اتیان سوگند همراه باشد و چون در جلسه افتتاحیه ممکن است همه ۲۷۰ نفر حاضر نباشند و تا مدتها بعد در هر جلسه تعدادی حاضر شوند، سوگند هم در هر جلسه که نماینده جدیدی حاضر می شود انجام می یابد.

متن سوگندی که باید قرائت شود و هر نماینده باید تکرار کند در اصل شصت وهفتم قانون اساسی چنین آمده است:

«بسم الله الرحمن الرحیم، من در برابر قرآن مجید به خدای قادر متعال سوگند یاد می کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم، ودیعه ای را که ملت به ما سپرده به عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف وکالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته ها و نوشته ها و اظهارنظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنها را مدنظر داشته باشم».

اگر نمایندگان با تعمق و تفکر و از صمیم قلب جملات این سوگند را یاد کنند، بلافاصله بار بسیار سنگینی را به دوش احساس می نمایند. اگر واقعاً به معانی این سوگند توجه شود مسئولیتی را قبول کرده اند که ازعهده کمتر کسی انجام آن ساخته است مگر اینکه به طور کامل و بر اساس معیارهای اسلامی ساخته شده و راه مستقیم هدایت را یافته باشد.

نماینده بااتیان این سوگند باید جان برکف با اخلاص تمام و نیت پاك خدمت به جامعه را صرفاً در جهت رضایت الهی دنبال نماید. نه در صدد کسب افتخار باشد، نه برای دسته بندی تلاش کند و نه به خاطر محبوبیت صرف وقت نماید تمام هم وغم او باید در حفظ امانتی باشد که به او سپرده شده و حفظ این امانت جز با عدالت و تقوی میسور نیست. اتیان سوگند فقط تکرار عبارتی بدون محتوا نیست ــ مفاهیم بلند آن باید در جسم و جان اداءکننده سوگند فرو رود و خود را به انجام آن مقید بداند.

هیچ یك از نمایندگان نمی توانند بدون سوگند در جلسه مجلس حضور یابند لذا مراسم

تحلیف در مورد هر نماینده جواز حضور او در مجلس پس از تسلیم اعتبارنامه است. ممکن است گفته شود چرا هنوز کسی که تکلیفش نامعلوم است سوگند یاد نماید؟ کسی که ممکن است اعتبارنامه اش رد شود و به نمایندگی قبول نگردد چرا سوگند یاد کند؟ و چرا اتیان سوگند را به بعد از تصویب اعتبارنامه موکول نکرده اند؟ پاسخ این است بعضی وظایف را نماینده تا زمان تصویب اعتبارنامه دارد و از جمله اظهارنظر نسبت به اعتبارنامه دیگران. همین نمایندگانی که در معرض رد اعتبارنامه هستند به اعتبارنامه دیگران اعتراض می کنند یا رسیدگی می نمایند و یا با سکوت موجبات تصویب اعتبارنامه‌ها را فراهم می سازند، به هر حال همین عملیات هم منشأ نتایج زیادی است و اتیان سوگند می تواند آنان را مقید به خلوص نماید. آیین نامه حضور رسمی نماینده را در مجلس از جمله اجزای رسمیت دهنده به مجلس و با سوگند همراه شناخته است و باید رعایت گردد.

۵. حضور در بهشت زهرا برای ادای احترام و تجدید عهد با شهدا. آیین نامه سعی کرده از هر جهت وظیفه نمایندگی را سنگین معرفی کند و در همان روز افتتاح نمایندگان را ملتزم و متعهد به این وظیفه دشوار سازد.

تجدید عهد با شهدایی که انقلاب را به ثمر رساندند و از جمهوری اسلامی با خون خود پاسداری نمودند، جنبه‌های معنوی خدمت و فداکاری را بارزتر می سازد. با انجام پنج مرحله فوق مجلس افتتاح گردیده و رسمیت می یابد، ولی هنوز آماده انجام وظایف قانونی نیست یا به اصطلاح قانون اساسی اعتبار قانونی پیدا نکرده است. در بخش بعد مسیری را توضیح می دهیم که مجلس بعد از افتتاح می پیماید تا اعتبار قانونی پیدا کند.

حواشی

۱. درمجلس خبرگان تلاش بر این بود که قانون اساسی ازهر جهت اسلامی باشد وازمقدمه واصول اولیه تا به آخر این معنی پیداست. نام مجلس قانونگذارهمان به کار رفت که بعد از انقلاب مشروطیت به کار برده بودند یعنی «مجلس شورای ملی» اما بعد ازرفراندوم آذر ۱۳۵۸ هنگامی که امام خمینی، رهبر انقلاب اسلامی ازمجلس نام بردند عنوان «مجلس شورای اسلامی» را به کار گرفتند ودرپیام مربوط به افتتاح مجلس هم کلمه «اسلامی» به جای «ملی» تکرارشد. بنابراین مجلس نیز ازهمان ابتداعکس العمل نشان داد وحتی درجلسات اولیه قبل ازاینکه حقوقدانان شورای نگهبان انتخاب شوند، بعضی نمایندگان تأکید داشتند که «مجلس شورای اسلامی» گفته شود.

درجلسه نوزدهم مجلس مورخ ۵۹/۴/۲۹ به هنگام بحث درمورد آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد شد اول تکلیف اسم مجلس روشن شود. چندین نظر وجود داشت یکی اینکه چون تفسیر قانون اساسی با شورای نگهبان است، باید موضوع به آن شورا ارجاع گردد.

نظر دوم این بود که به هر حال «مجلس شورای ملی» درقانون اساسی به کاررفته ونمی شود آن راتغییر داد؛ فقط می توانیم ازحالا نام مجلس را «شورای اسلامی» بگذاریم. نظر سوم این بود که درقانون اساسی نام مجلس شورای ملی به عنوان مشیر آمده یعنی به صورت اشاره مطرح گردیده وبنابراین قابل آن نیست که تفسیر شورای نگهبان خواسته شود وبه همین دلیل ممکن است با قانون نام اصلی ومطلوب را تعیین کرد. نام گذاری مجلس مغایرتی با قانون اساسی نداردولو اینکه کلمهٔ «ملی» درهمه جای قانون اساسی به دنبال «مجلس شورا» آمده باشد.

وبالاخره بر اساس طرحی که با قید دوفوریت ازجانب نمایندگان داده شد، درجلسه ۵۹/۴/۳۱ نام «مجلس شورا» «مجلس شورای اسلامی» تعیین گردید. پس ازتصویب ماده واحده مربوط به قانون تعیین نام مجلس بلافاصله شورای نگهبان اعلام داشت مصوبه مغایرتی با قانون اساسی نداردو با این ترتیب اولین قانون مجلس به این امر اختصاص یافت (به مذاکرات جلسات ۱۹ و ۲۰ و ۲۱ مجلس در تیرماه ۵۹ مراجعه شود).

۲. قانون اساسی مشروطیت (رژیم سابق) مورخ ۱۴ ذی القعده ۱۳۲۴ (۸ جدی ۱۲۸۵ شمسی) در اصول ۴۳ وبعد ازآن مجلس سنا را به عنوان مجلس دوم معرفی کرده بود که می بایست مرکب از ۶۰ نفر باشد که سی نفر را شاه منصوب کند وسی نفر را ملت انتخاب نماید (نصف ازتهران ونصف ازولایات).
تمام امورمی بایست به تصویب هردومجلس برسد مگر امورمالیه که مخصوص مجلس شورا بودومجلس شورا مختار بود در این مورد ملاحظات مجلس سنا را قبول یا رد نماید و اصول ۴۸ و ۴۹ اختلاف نظر دومجلس و حل آن را به این ترتیب پیش بینی کرده بود.

«هرگاه مطلبی که ازطرف وزیری پس ازتنقیح وتصحیح درمجلس سنا به مجلس شورای ملی رجوع می شود قبول نیافت درصورت اهمیت مجلس ثالثی مرکب ازاعضای مجلس سنا ومجلس شورای ملی به حکم انتخاب اعضای دومجلس وبالسویه تشکیل یافته درماده متنازع فیها رسیدگی می کند نتیجه رأی این مجلس را درمجلس شورای ملی قرائت می کنند اگر موافقت دست داد فبها والا شرح مطلب را به عرض حضورملوکانه می رسانند هرگاه رأی مجلس شورای ملی را تصدیق فرمودند مجری می شود اگر تصدیق

نفرمودند امر به تجدید مذاکره و مداقه خواهند فرمود و اگر باز اتفاق آراء حاصل نشد و مجلس سنا با اکثریت دوثلث آراء انفصال مجلس شورای ملی را تصویب نمودند، فرمان همایونی به انفصال مجلس شورای ملی صادر می شود و اعلیحضرت همایونی در همان فرمان حکم به تجدید انتخاب می فرمایند و مردم حق خواهند داشت منتخبین سابق را مجدداً انتخاب کنند. منتخبین جدید طهران باید به فاصله یك ماه ومنتخبین ولایات به فاصله سه ماه حاضر شوند وچون منتخبین دارالخلافه حاضر شدند، مجلس افتتاح و مشغول کارخواهد شد لیکن درماده متنازع فیها گفتگو نمی کنند تا منتخبین ولایات برسند. هرگاه مجلس جدید پس ازحضورتمام اعضاء به اکثریت تام همان رأی سابق را امضاء کرد، ذات مقدس همایونی! آن رأی مجلس شورای ملی را تصویب فرموده امر به اجراء می فرمایند».

با اینکه وجود مجلس سنا ووظایف واختیارات آن درقانون اساسی مشروطیت پیش بینی شده بود با توجه به اصل ۴۷ همان قانون اساسی که می گفت «مادام که مجلس سنا منعقد نشده فقط امور بعد از تصویب مجلس شورای ملیّ به صحهٔ همایونی موشح وبه موقع اجرا گذارده خواهد شد» ازسال ۱۲۸۵ تا ۱۳۲۸ شمسی مجلس سنا تشکیل نشد وفقط در ۳۰ سال آخر عمر رژیم مجلس سنا درکنارمجلس شورا فعالیت داشت (نوع فعالیت آن را وهم مجلس شورای ملی را درکتاب تاریخ سیاسی معاصر ایران یادآور شده ایم).

۳. قانون اساسی ۱۷۹۹ فرانسه که به دنبال کودتای ناپلئون تهیه وتصویب گردید، چهارمجلس برای قانونگذاری درنظر گرفته بود:

مجلس شورای دولتی (Conseil d'Etat).

مجلس تریبونا (Tribunat).

هیئت تقنینیه (Corps Législatif).

مجلس سنای حافظ (Sénat Conservateur).

مجلس شورای دولتی موظف بود بنا به پیشنهاد دولت لوایح قانونی تهیه نماید و برای تصویب به مجلس تریبونا بفرستد. اعضای آن ۴۰ نفر بودند که ازجانب ناپلئون (کنسول اول) تعیین می شدند.

مجلس تریبونا لوایح قانونی را با اصلاحات لازم ردیا قبول می کرد اعضای آن را که یکصد نفر بودند مجلس سنا انتخاب می کرد و هر سال یك پنجم آن تغییر می یافتند.

هیئت تقنینیه لوایح قانونی را پس از تصویب مجلس تریبونا بدون مذاکره رد یا قبول می نمود.

مجلس سنا موظف بود قوانین را با قانون اساسی بسنجد وچنانچه انطباق نداشت باطل اعلام کند. اعضای سنا که هشتاد نفر بودند مادام العمر ازجانب کنسول اول انتخاب می شدند.

۴. منتسکیو نویسنده *روح القوانین* درتأکید بر لزوم دومجلس می گوید درهر کشوری عده ای هستند که به واسطه ذکاوت یا اصالت یا غنا اولویت وبرتری بر سایر دستجات مردم دارندواین طبقات ممتازیعنی اشراف وعلما واغنیاء باید نمایندگان مخصوصی داشته باشند ونمی شود آنها را با اشخاص عادی دریك سطح قرار داد. حقوقدان دیگری به نام دولولم (Delolme) در تایید ضرورت دو مجلس براساس تجربیات می گوید مجلس واحد تمایل دارد که بر دوقوه دیگر مجریه و قضاییه مسلط گردد. وجودمجلس

دوم حالت برتری طلبی را از بین می برد و تعادل و توازن را بین قوا برقرار می سازد. اشاره این نویسنده بیشتر به وضع دو مجلس در انگلیس است.

وینتر (Winter) حقوقدان آلمانی عقیده دارد مجلس عالی در حکم عقل و تدبیر است برای سیاست کشور در حالی که مجلس نمایندگان به منزله آمال و آرزوهای ملی است و جمع آن دو باعث می گردد مصالح عالیهٔ کشور تأمین گردد. رجال سیاسی و صاحبان تجربه در مجلس عالی و نمایندگان توده ها در مجلس عامه حضور می یابند.

دلایل دیگری هم در تأیید این نظر ارائه شده از جمله امکان رفع اشتباه است. می گویند وقتی یك مجلس تصمیمی مبتنی بر خطا و اشتباه گرفت، آن دیگری در مقام اصلاح برمی آید، مخصوصاً نقش اصلاح را اعضای مجلس عالی به عهده می گیرند که سوابق طولانی در امور سیاسی دارند.

این نظریات معمولاً فاصله زیادی با آنچه عملی و اجرایی است دارند و نمی شود آنها را به طور مطلق پذیرفت و یا رد کرد. در هر سرزمینی باید نیازها سنجیده شوند، آمال و آرزوهای مردم ارزیابی گردند، امکانات و طرز تفکر برگزیدگان مدنظر باشد و با اتکای به مجموع اطلاعات و معیارهای دقیق مجلس واحد یا غیر آن انتخاب شود.

۵. تعداد نمایندگان مجلس شورای ملی در رژیم سابق ابتدا ۱۶۲ نفر تعیین شد، که امکان افزایش تا دویست نفر را داشت.

ولی در اصلاح اصل ۴ متمم قانون اساسی در سال ۱۳۳۶ همان دویست نفر تثبیت گردید و مقرر شد بعد از ده سال برای هر یکصد هزار نفر جمعیت اضافی یك نفر اضافه گردد.

۶. نقاط دارای یك نماینده:

۱ـ شهریار (بخش شهریار و اشتهارد) ۲ـ دماوند (بخشهای مرکزی و فیروزکوه) ۳ـ ورامین (بخش مرکزی ـ جوادآباد و پلشت) ۴ـ سربند ۵ـ ساوه (بخش مرکزی نوبران، زرند، خرقان، جعفرآباد) ۶ـ خمین ۷ـ محلات (بخش مرکزی و دلیجان) ۸ـ تفرش (بخشهای فراهان و شهر آشتیان و روستاهای راهجرد غربی بخش خلجستان) ۹ـ فریمان (احمدآباد ـ فریمان سرخس) ۱۰ـ طرقبه (طرقبه و چناران) ۱۱ـ بیرجند (خوسف نهبدان) ۱۲ـ قائنات (قائن، درمیان) ۱۳ـ تربت حیدریه (بخشهای مرکزی و کدکن) ۱۴ـ خواف (و بخشهای رشتخوار) ۱۵ـ تربت جام (بخشهای مرکزی، جنت آباد، تایباد با خزر) ۱۶ـ گناباد (و بخشهای مرکزی: بجستان و فیض آباد) ۱۷ـ کاشمر (و بخشهای مرکزی کوه سرخ، برداسکن، خلیل آباد) ۱۸ـ درگز (و نوخندان، چاپشلو، لطف آباد و بخش کلات) ۱۹ـ قوچان (بخش مرکزی و دهستان چری) ۲۰ـ شیروان (و بخش باجگیران) ۲۱ـ اسفراین (و بخشهای بام و صفی آباد بخش و دهستان خرق) ۲۲ـ فردوس و طبس ۲۳ـ ماربین (همایونشهر) ۲۴ـ برخوار (و میمه و دهستانهای قهاب و برآن شمالی و جنوبی بخش مرکزی) ۲۵ـ اردستان (و بخش کوهپایه ـ زفره، هرند، سگزی، تودشك ورزنه و مشکنان) ۲۶ـ نائین (وانارك، خور و بیابانك) ۲۷ـ شهرضا (بخشهای مرکزی و جرقویه اصفهان) ۲۸ـ سمیرم (بخش مرکزی و سمیرم سفلی) ۲۹ـ کاشان (و بخشهای مرکزی آران) ۳۰ـ نطنز (بخش مرکزی قمصر و جوشقان) ۳۱ـ گلپایگان (بخش مرکزی و خوانسار) ۳۲ـ نجف آباد (بخش مرکزی) ۳۳ـ فریدن (بخش مرکزی داران، فریدونشهر، چادگان) ۳۴ـ لنجان (بخش مرکزی زرین شهر

ومبارکه) ۳۵ـ فلاورجان ۳۶ـ شبستر (بخش مرکزی و دهستان شورکات بخش اسکو) ۳۷ـ بستان آباد ۳۸ـ مراغه (وعجب شیر) ۳۹ـ بناب (وملکان) ۴۰ـ اهر ۴۱ـ کلیبر (وخداآفرین وهوراند) ۴۲ـ ورزقان ۴۳ـ خلخال (وبخشهای مرکزی شاهرود ـ سنجبد ـ خورش رستم) ۴۴ـ مشکین شهر ۴۵ـ مرند (وبخش مرکزی وجلفا) ۴۶ـ سراب ۴۷ـ هشترود (وبخش چهار اویماق) ۴۸ـ مغان (گرمی، پارساباد، بیله سوا) ۴۹ـ دزفول (بخشهای مرکزی و سردشت) ۵۰ـ اندیمشك (و شوش) ۵۱ـ مسجدسلیمان (و بخشهای مرکزی اندیکا) ۵۲ـ رامهرمز (ورامشیر وهفتگل مسجدسلیمان) ۵۳ـ ایذه (وبخشهای مرکزی دهذرـ جانکی) ۵۴ـ بندر ماهشهر (بندرخمینی ـ هندیجان وخارك) ۵۵ـ دشت آزادگان (هوزگان، بستان) ۵۶ـ شوشتر (وبخشهای مرکزی وگتوند) ۵۷ـ بهبهان (وبخش مرکزی آغاجاری وزیدون) ۵۸ـ گرگان ۵۹ـ کتول (علی آباد آقاقلعه و دهستان ملك بخش مرکزی گرگان) ۶۰ـ کردکوی (وبندر ترکمن وگمیشان و بندرگز) ۶۱ـ بابل ۶۲ـ بابلسر وبندپی ۶۳ـ گنبد کاووس (وبخش مرکزی ودهستان آتابای جنوبی وبخش داشلی برون) ۶۴ـ مینودشت (وکوکلان ـ مراوه تپه) ۶۵ـ رامیان (ودهستانهای قجق وقان ویخمز شرقی و غربی) ۶۶ـ بهشهر (ویانه سر، گلوگاه) ۶۷ـ نوشهر (وچالوس، کلاردشت) ۶۸ـ تنکابن (ورامسر) ۶۹ـ نور (و چمستان ـ بلنده و بخش هزار شهرستان آمل) ۷۰ـ آمل (و بخشهای مرکزی لاریجان) ۷۱ـ سروستان (وکوبال) ۷۲ـ مرودشت (وارسنجان) ۷۳ـ آباده (وابرکوه ومهرآباد) ۷۴ـ داراب ۷۵ـ اقلید (و بخش بوانات آباده) ۷۶ـ سپیدان (وبخش گویم وغلات شیراز) ۷۷ـ فسا ۷۸ـ کازرون (وبخش خشت و کمارج ـ کوهمره نودان) ۷۹ـ جهرم (و خفر، سمیکان کردیان) ۸۰ـ فیروزآباد (و بخشهای مرکزی فراشبند ـ قیر وکارزین) ۸۱ـ ممسنی (وبخش ماهورـ میلاتی) ۸۲ـ نی ریز واستهبان (وپشت کوه آباده طشك) ۸۳ـ بندر انزلی (ودهستان خمام) ۸۴ـ تالش (تالش دولاب وماسال شاندرمن) ۸۵ـ آستارا ۸۶ـ صومعه سرا (وبخش مرکزی وتولات) ۸۷ـ فومن (و شفت) ۸۸ـ رودبار (وبخشهای مرکزی و عمارلو) ۸۹ـ لاهیجان ۹۰ـ آستانه (وبخشهای سیاهکل وحسن کیاده) ۹۱ـ لنگرود ۹۲ـ رودسر (واملش) ۹۳ـ مهاباد ۹۴ـ بوکان (ودهستانهای ایل تیموروآختاچی غربی بخش مرکزی) ۹۵ـ سلماس ۹۶ـ خوی (و بخش چایپاره وقطور ودهستانهای ولدیان رهال) ۹۷ـ ماکو (وسیه چشمه وپلدشت) ۹۸ـ نقده (واشنویه) ۹۹ـ پیرانشهر (وسردشت) ۱۰۰ـ زرند (وکوهبان) ۱۰۱ـ رفسنجان ۱۰۲ـ بم (وراین، نرماشیر) ۱۰۳ـ بافت ۱۰۴ـ سیرجان (ومشیز ودهستان زیدآباد) ۱۰۵ـ جیرفت (وساردوئیه وجبال بارز) ۱۰۶ـ کهنوج ۱۰۷ـ شهر بابك (و دهستانهای پاریز بخش مرکزی سیرجان) ۱۰۸ـ کنگاور (و بخشهای هرسین و صحنه) ۱۰۹ـ قصرشیرین (و بخشهای مرکزی سرپل ذهاب، سومار و بخش گیلانغرب شهرستان اسلام آباد) ۱۱۰ـ پاوه (و بخشهای جوانرود باباجانی، روانسر، باینگان و نوسود) ۱۱۱ـ سنقر (و دهستانهای دینورو کندوله بخش صحنه) ۱۱۲ـ اسلام آباد (وبخش کرند) ۱۱۳ـ بندر لنگه (وبخشهای بستك گاوبندی وشیب کوه، کیش ولاوان) ۱۱۴ـ میناب (وبخش رودان احمدی و بیابان و بخش جاسك بندرعباس) ۱۱۵ـ زاهدان ۱۱۶ـ خاش (وبخشهای نوك آباد و نصرت آباد ومیرجاوه) ۱۱۷ـ سراوان (و بخشهای مرکزی چالق، زابلی و سیب سوران) ۱۱۸ـ ایرانشهر (بمپور، بزمان و بخش سرباز) ۱۱۹ـ چاه بهار (وبخشهای مرکزی نیك شهر، قصرقند دشتیاری وراسك فیروزآباد ایرانشهر) ۱۲۰ـ مریوان (و بخشهای خاو ومیرآباد کلانتر ران، سرشیو، سروآباد) ۱۲۱ـ قروه (وئیلاق) ۱۲۲ـ بیجار ۱۲۳ـ سقزوبانه

(و بخشهای آلوت و نمشیر ـ پهلویدژ شهرستان بانه) ۱۲۴ـ بهار (و بخش سیمینه‌رود و بخش کبودرآهنگ) ۱۲۵ـ رزن (و بخش شراء و پیشخور و سردرود) ۱۲۶ـ نهاوند (و بخش خزل) ۱۲۷ـ تویسرکان ۱۲۸ـ اسدآباد (و دهستان چهاردولی و بخش مرکزی قروه) ۱۲۹ـ دلفان (نورآباد و الشتر) ۱۳۰ـ ملاوی (و الوار گرمسیری پابی وویسیان) ۱۳۱ـ بروجرد (و اشتریتان) ۱۳۲ـ درود (و جاپاسق) ۱۳۳ـ کوهدشت (و دوره چگنی) ۱۳۴ـ الیگودرز (و بخش زروماهرو) ۱۳۵ـ ماه نشان (و دهستانهای چاپاره و ایج‌رود و بخش مرکزی زنجان) ۱۳۶ـ ابهر (و سلطانیه) ۱۳۷ـ خدابنده (و افشار) ۱۳۸ـ تاکستان (و بخشهای ضیاء آباد طارم سفلی) ۱۳۹ـ بوین زهرا (و آوج) ۱۴۰ـ یزد ۱۴۱ـ اردکان (وخرانق و بخشهای اشگذر و خضرآباد یزد) ۱۴۲ـ تفت (و بخش ونیر، بافق و بهاباد و مهریز) ۱۴۳ـ بوشهر (گناوه و دیلم) ۱۴۴ـ رودباران (خورموج تنگستان، کنگان، کاکی، وجم) ۱۴۵ـ دشتستان (و برازجان و سعدآباد) ۱۴۶ـ شهر کرد ۱۴۷ـ بروجن (و بخشهای گندمان ولردگان) ۱۴۸ـ اردل (ومیزدج ـ کیار و شوراب) ۱۴۹ـ ایلام (و بخشهای شیروان وچرداول چوار وایوان وهرلیلان وزردیلان) ۱۵۰ـ دهلران (موسیان، ابداتان، زرین آباد، بدره و بخش درگوازی صالح آباد مهران) ۱۵۱ـ سمنان (و سنگسر و دهستان پستکوه و بخش دودانگه ساری) ۱۵۲ـ دامغان (وصیدآباد و بسطام شاهرود) ۱۵۳ـ شاهرود (و بیارجمند و میانی) ۱۵۴ـ گرمسار (و ایوانکی) ۱۵۵ـ بویراحمد (یاسوج ودروهان) ۱۵۶ـ کهگیلویه و گچساران (بهمئی لنده و چرام، دوگنبدان).

اقلیتهایی که یك نماینده دارند:

۱۵۷ـ زرتشتیان ۱۵۸ـ کلیمیان ۱۵۹ـ مسیحیان آشوری و کلدانی ۱۶۰ـ مسیحیان ارمنی مناطق شمال ۱۶۱ـ مسیحیان ارمنی مناطق جنوب.

نقاطی که دارای دو نماینده هستند:

۱ـ کرج (و بخش ساوجبلاغ، طالقان) ۲ـ اراك (و بخش وفس کمیجان) ۳ـ قم (و بخش نوفل لوشاتو بخش خلجستان) ۴ـ سبزوار (داورزن، جغتای ششتمد) ۵ـ نیشابور (و بخشهای زبرخان تخت جلگه و سرولایت) ۶ـ بجنورد (و بخشهای جاجرم ـ بانه و سملقان، جرگلان وراز و چناران) ۷ـ میانه (و بخش ترکمان و کاغذکنان) ۸ـ خرمشهر (و بخش شادگان و مینو) ۹ـ ساری (دودانگه و چهاردانگه) ۱۰ـ قائم شهر (و بخش سوادکوه) ۱۱ـ لارستان (و بخش جویم و بخش دوزو بخش لامرد) ۱۲ـ میاندوآب (و بخش صائین‌دژ و تکاب) ۱۳ـ کرمان و بخش ماهان، شهداد راور) ۱۴ـ بندرعباس (و بخش خمیر و شهرستان آبان با بخشهای مرکزی و شهاب و ابوموسی وحاجی آباد) ۱۵ـ زابل (و بخش نارونی، شهرکی و پشت آب و شیب آب ومیانکنگی) ۱۶ـ سنندج (و میرانشاه کامیاران) ۱۷ـ همدان ۱۸ـ ملایر (و سامن) ۱۹ـ خرم آباد (و زاغه و چغلوندی) ۲۰ـ زنجان (و طارم علیا) ۲۱ـ قزوین (و رودبار الموت ـ آبیك).

نقاطی که سه نماینده دارند:

۱ـ اردبیل (و بخشهای نیر و دهستانهای فولادلو و سرعین و بخش نمین) ۲ـ اهواز ۳ـ آبادان (و اروندکنار) ۴ـ شیراز (و بخش زرگان) ۵ـ رشت (وبخش کوچصفهان ولشت نشاء ودهستان خوشکبیجار و بخش خمام) ۶ـ ارومیه (و بخشهای سیلوانه و صومای برادوست) ۷ـ باختران.

نقاطی که پنج نفر نماینده دارند:

۱ـ مشهد (و بخشهای احمدآباد، فریمان، سرخس) ۲ـ اصفهان (و دهستان جی و کرارج) تبریز تنها ۶ نماینده دارد.
تهران (وری و شمیران و کن، کهریزك و فشاپویه، رودبار قطران، لواسانات) منحصراً ۳۰ نماینده دارند.

۷. درهمین رابطه تبصره ۳ ماده ۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب اسفند ۱۳۶۲ مقرر داشته «از تاریخ رسمیت یافتن دوره اول مجلس شورای اسلامی هر ده سال یك بار بر اساس آمار سرشماری کشور در هر حوزه انتخابیه به نسبت هر ۱۵۰ هزار نفر اضافی یك نماینده اضافه می شود» و مبدأ احتساب ده سال را معین نموده است.

۸. اصل ۶۲ قانون اساسی می گوید «مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می شوند تشکیل می گردد. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد».

۹. به موجب ماده واحده قانون راجع به تمدید مدت اعتبار اجرای قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی از تاریخ تصویب ماده واحده (۶۱/۳/۶) به مدت چهار سال دیگر قانون نظارت به طور آزمایشی قابل اجرا شده است.

۱۰. طرفداران انتخابات صنفی می گویند جوامع امروزی بر اساس تقسیم کار قرار دارند. طبقات و دستجاتی از قبیل کارگران، زارعین، بازرگانان، ارباب صنایع، کارکنان دولت، صاحبان مشاغل آزاد، دانشجویان و غیره جوامع را تشکیل می دهند که هر یك از این طبقات منافع و مصالح خاصی دارند و برای اینکه ازاین منافع در پارلمان دفاع شود باید انتخابات صنفی برقرار گردد و اشخاصی که در رابطه با طبقه و صنف معینی هستند نمایندگان خود را انتخاب کنند و به علاوه انتخابات صنفی باعث می شود اشخاص مطلع و صاحب تجربه و متخصص در رشتهٔ خاصی به مجلس راه پیدا کنند و قوانین مصوب در هر مورد کامل و دقیق باشد.

استدلال دیگر طرفداران انتخابات صنفی این است که تشکیل پارلمان صنفی از اختلافات معمول بین طبقات مختلف المنافع بخصوص کارگران و کارفرمایان می کاهد زیرا نمایندگان صنفهای مختلف با مذاکرات مستقیم موارد ابهام را از بین می برند و وسایل همکاری را فراهم می سازد.

غالب حقوقدانان با انتخابات صنفی مخالفند وانتقاداتی را بر آن وارد می دانند. از جمله می گویند انتخابات صنفی با اصل حاکمیت ملی مباینت دارد. اقتضای حاکمیت ملت ایجاب می کند که همه در حوزه های عمومی رأی دهند. و اضافه می کنند پارلمان صنفی پارلمان ملت نیست زیرا تصمیمات طبق دستور اتحادیه ها گرفته می شود و وکلای صنفی آزادی و استقلال نظر ندارند.

می گویند تقسیم صندلیهای پارلمان صنفی بین دستجات مختلف فوق العاده مشکل است، چگونه ممکن است به همهٔ اصناف نماینده دادواگر بنا باشد تعداد نمایندگان صنفها به تناسب جمعیت صنف باشد، برخلاف اصل نمایندگی منافع است زیرا اکثریت نمایندگان را کارگران و زارعین تشکیل خواهند داد و اگر به اهمیت صنفها توجه کنند و بر آن اساس تقسیمی را انجام دهند اختلافات افزوده می شود و بالاخره در پارلمان صنفی نمایندگان منافع و مصالح کشور را فراموش کرده به مشاجرات صنفی می پردازند و این

امر به حفظ وحدت ملی و آرامش و صلح لطمه وارد می سازد.

۱۱. اصول ۶۲ و۶۴ و ۸۴ قانون اساسی.

۱۲. همین نظامنامه مقرر می‌داشت برای شرکت در انتخابات مالکین بایستی ملکی به قیمت لااقل هزارتومان دارا باشد، تاجر بایستی تجارت معینی داشته و صاحب حجره باشد و باید هر یك از اصناف دکانی داشته باشند. سه طبقهٔ دیگر یعنی افراد خانواده قاجار و اعیان و اشراف و علماء وطلاب بدون مأخذ تمول حق رأی داشتند. حداقل سن انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان به ترتیب ۲۵ و ۳۰ سال تعیین شده بود و حداکثر سن هفتاد سال بود.

انتخابات در تهران یك درجه ودر ولایات دودرجه بود. مجموع نمایندگان دوره اول ۱۵۶ نفر بود که ۹۶ نفر از ولایات و ایالات انتخاب می شدند و هر گاه یکی از اعضای مجلس شورای ملی استعفا یا فوت می نمودند و بیش از شش‌ماه به انتخابات جدید باقی نمی‌ماند در این صورت مجلس به اکثریت آراء نمایندگان می توانست به جای نماینده متوفی یا مستعفی یك نفر را از اهالی همان حوزه تعیین کنند.

۱۳. نظامنامه انتخابات سال ۱۳۲۷ قمری پس از دو سال اجرا ملغی گردید و به موجب قانون انتخابات ۱۳۲۹ قمری انتخابات در تمام کشور به یك درجه و مستقیم تبدیل گردید.

14. vote uninominal

15. vote plurinominal

۱۶. اگر انتخاب کننده بتواند در یك حوزهٔ انتخابیه حق چند رأی داشته باشد و یا در حوزه های مختلف حق شرکت در انتخابات را دارا باشد، صاحب رأی متعدد است. توجه شود داشتن حق رأی متعدد غیر از انتخابات جمعی است، در حق رأی متعدد به مناسبتهایی به اشخاصی حق رأی به اندازهٔ چند نفر داده می شود در حالی که در انتخابات جمعی در یك حوزه همهٔ افراد مثل هم حق دارند به چند نفر رأی بدهند. مثلا معمول بوده انتخاب کنندهٔ دارای تحصیلات عالیه و یا صاحب شغل مهم و یا دارای اولاد زیاد و یا دارای علاقه ملکی بیش از حد معین، از رأی بهره مند گردد و رأی متعدد بدهد در انگلستان به موجب قوانین انتخاباتی سال ۱۸۳۲، ۱۸۶۷ و ۱۸۸۴ رأی متعدد مرسوم بود و انتخاب کننده در حوزه های مختلف می توانست رأی بدهد وچون انتخابات دریك روز انجام نمی گرفت ازاین حق بسیار استفاده می شد. اما از ۱۹۱۸ به بعد انتخابات دریك روز انجام می گیرد و استفاده از این حق مشکلتر شده مع الوصف ازبین نرفته است. در فرانسه هم تا ۱۸۳۰ رأی متعدد وجود داشت و اشخاصی که عایدی بیش ازحد معین داشتند دو دفعه رأی می دادند.

در قانون انتخابات مورخ ۱۸۹۳ بلژیك سه دسته افراد دارای یك رأی اضافی بودند: اول افرادی که دارای ۳۵ سال سن و یك یا چند اولاد بودند، دوم اشخاصی که لااقل سالی پنج هزار فرانك مالیات می دادند، سوم کسانی که اوراق قرضهٔ بلژیك را به مبلغ سی هزار فرانك داشتند. و بر طبق همین قانون دو دسته دارای دو رأی اضافی بودند. اول کسانی که دارای دانشنامه ازمدارس عالی بودند، دوم آنان که شغل مهمی در ادارات داشتند. ولی به موجب قانون ۱۹۱۹ رأی متعدد لغو شد.

۱۷. منظور ازرأی خانوادگی این است که ارتباطی بین تعداد افراد خانواده با حق رأی داده شود. آنکه چندین فرزند تحت تکفل دارد، بیش از یك رأی داشته باشد. رأی خانوادگی بیشتر مورد بحث قرار گرفته تا

اینکه در عمل اجرا شده باشد. جمعی از صاحبنظران پیوسته بر این اعتقاد بوده اند که رئیس خانواده باید به تعداد افراد تحت کفالت حق رأی داشته باشد تا آراء با کل جمعیت ارتباط پیدا کند. در قانون انتخابات ۱۸۹۳ صاحبان اولاد حق یك رأی اضافی داشتند.

۱۸. به موجب اصلاحیه ای که در روز پنجشنبه ۱۴ تیر ماه سال ۶۳ با قید دو فوریت از تصویب مجلس گذشت و اعضای شورای نگهبان نیز آن را تأیید نمودند، اکثریت مطلق به اکثریت نسبی حداقل ۱/۳ کل آراء ماخوذه تبدیل گردید.

۱۹. قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ با تبصره ذیل ماده ۹ قاعدهٔ جدیدی بیان کرده است «تبصره ۱ـ اگر تعداد نامزدهای باقیمانده مساوی یا کمتر از نمایندگان موردنیاز باشد، انتخابات مرحله دوم انجام نخواهد شد و ملاك انتخابات مرحله اول خواهد بود» ایراداتی بر این تبصره وارد است و ازجمله توافق کاندیداها می تواند سرنوشت انتخابات را عوض کند و آن را از دو مرحله ای به یك مرحله و از اکثریت مطلق به اکثریت نسبی حتی در وضع ضعیفی برساند.

۲۰. اصل ۶۲ قانون اساسی.

۲۱. تبصره ۲ (از ماده ۴): در صورتی که در موارد خاص و یا به علل گوناگون نماینده هر یك از حوزه های انتخابیه تعیین نگردید، وزارت کشور مکلف است در اولین فرصت مناسب نسبت به تجدید انتخابات در حوزهٔ انتخابیهٔ مربوط اقدام نماید.

۲۲. آخرین اصلاحیه قانون انتخابات مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۲۰ در تبصره ۱ ماده ۹ می گوید «اگر تعداد نامزدهای باقیمانده مساوی یا کمتر از نمایندگان موردنیاز باشد، انتخابات مرحله دوم انجام نخواهد شد و ملاك انتخابات مرحله اول خواهد بود».

23. systeme proportionnel

۲۴. در انگلیس هر پنج سال یك بار بایستی انتخابات تجدید شود. مقررات انتخابات را قانون ۱۹۳۹ معین کرده است. غالباً قبل از پنج سال پارلمان منحل و انتخابات تجدید می شود. انحلال پارلمان حسب خواست دولت و با اعلامیهٔ دربار سلطنتی است و از مأمورین انتخابات خواسته می شود که وسایل انتخابات مجلس عوام را فراهم سازند و تاریخی را که پارلمان جدید باید انعقاد یابد و قطعاً بیش از بیست روز بعد از انحلال است، تعیین کنند. برای کارهای انتخابات انگلستان چهار منطقه دارد و هر منطقه به حوزه هایی تقسیم می گردد و هر حوزه تقریباً ۵۷/۰۰۰ انتخاب کننده دارد. هیئتهای انتخاباتی مربوط به هر یك از مناطق انگلستان، اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی، کار انتخابات را شروع می نمایند. در انتخابات سال ۱۹۶۴ جمعاً در چهار منطقه ۶۳۰ حوزهٔ انتخاباتی تشکیل شده بود یعنی ۵۱۱ حوزه در انگلیس، ۷۱ حوزه در اسکاتلند، ۳۶ حوزه در ویلز و ۱۲ حوزه در ایرلند شمالی.

کسانی حق رأی دارند که تا تاریخ معینی مقیم حوزه انتخابی بوده و به سن ۲۱ سال رسیده و تبعه انگلیس باشند و صلاحیت انتخاب کردن از آنها سلب نشده واسم خود را در لیست رأی دهندگان ثبت کرده باشند. کسانی که از دادن رأی محروم‌اند عبارتند از اعضای مجلس اعیان، بیگانگان، اشخاصی که مبتلا به بیماری روانی باشند و زندانیانی که محکومیت بیش از یك سال دارند. رأی دهنده باید شخصاً رأی به

صندوق بریزد ولی اعضای ارتش، مأمورین سفارتخانه ها و بانوان آنها در خارج کشور به وسیله لیست رأی را می فرستند، اشخاصی نیز با وکالت رأی می دهند و این قاعده مخصوص بیماران و اشخاص عاجز است. شرایط برای انتخاب شوندگان بیشتر است. علاوه بر سن بیش از ۲۱ سال و تابعیت انگلیس و عدم بیماری روانی و عدم محکومیت جزایی و ورشکستگی، اشخاصی به مناسبت شغل خود از انتخاب شدن محرومند: اعضای مجلس اعیان، کارمندان کشوری، اعضای ارتش و شهربانی، قضات، روحانیون کلیسای انگلیس، اسکاتلند و ایرلند و کلیسای کاتولیك. غالب کاندیداها وابسته به احزاب معروف محافظه کار و کارگر و لیبرال هستند. اسم هر کاندیدا باید ظرف هشت روز پس از صدور اعلامیه به هیئت انتخاباتی داده شود. هیئت انتخاباتی عبارتند از ناظر انتخابات، شهردار یا رئیس انجمن شهر. روی ورقهٔ اسم کاندیدا باید اسم کامل نامزد، محل اقامت و شغل عادی ذکر شود و دو نفر او را به عنوان پیشنهادکننده تأیید نمایند و هشت نفر از انتخاب کنندگان نیز به عنوان موافق ذیل ورقه را امضاء نمایند. هر کاندیدا باید به همراه تحویل برگ نامزدی، ۱۵۰ پوند به عنوان ودیعه بسپارد. اگر کاندیدا بیش از ۱/۸ کلیه آراء حوزه را به‌دست آورد، مبلغ ودیعه به او مسترد می شود در غیر این صورت ودیعه به نفع دولت ضبط می شود. حداکثر هزینه برگزاری انتخابات را برای هر کاندیدا قانون معین کرده که عبارت است از ۴۵۰ پوند به علاوه ۲ شیلینگ درمقابل هر رأی‌دهنده ای که در آن حوزه ثبت نام کرده است، علاوه بر آن یکصد پوند هم مخارج شخصی در نظر گرفته شده مثل هزینه اقامت در هتل و مسافرت و نظایر آن. آگهی انتخابات و اسامی نامزدها توسط هیئت انتخاباتی منتشر می گردد و تاریخ اخذ رأی معین می شود و برای هر رأی‌دهنده یك کارت فرستاده می شود. که در روز مشخصی حاضر بشود. هر کاندیدا مبارزهٔ انتخاباتی را خودش اداره می کند یا یك واسطه و عامل را معین می نماید. عامل با دریافت حقوق مبارزه را اداره می نماید. جلسات مصاحبه، و میتینگها را ترتیب می دهد و هزینه ها را پرداخت و صورت هزینه را به هیئت انتخاباتی تسلیم می نماید. ساعت اخذ رأی از ۷ صبح تا ۹ بعدازظهر است و بدون وقفه آماده اخذ رأی هستند. کلیه کسانی که باید در حوزه رأی گیری حاضر باشند، در حضور رئیس دادگاه، صلح تعهد به صحت جریان می کنند.

به هر یك از رأی دهندگان که با کارت معرفی حاضر می شوند ورقه رأی که اسامی نامزدها بر آن قید شده داده می شود. رأی‌دهنده درمقابل اسم شخص موردنظر خود به طور مخفی علامت می گذارد و در صندوق می اندازد. اگر خودش نتواند علامت بگذارد، شخصی که همراه اوست برایش علامت می گذارد. پس از پایان اخذرأی، صندوقهای لاك ومهر شده را به محل مخصوص می برند که محل شمارش و استخراج آراء است. اشخاصی که در محل شمارش آراء هستند عبارتند از مأمور انتخابات، اعضاء و کاندیداهای حوزه و عاملهای انتخاباتی. این اشخاص باید مخفی داشتن جریان را قبلا تعهد نمایند. پس ازاینکه نتیجهٔ شمارش معلوم شد، نام شخصی که اکثریت را آورده اعلام می شود و همین طور جمع آراءِ دیگر کاندیداها منتشر می شود.

۲۵. قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ فصل ششم از ماده ۴۷ تا ماده ۵۵ را به عنوان اعلام داوطلبی اختصاص داده است. در این قانون که مورد اجرا است در امر داوطلبی تغییراتی داده و از آن جمله معرفی بیست نفر متعهد حذف گردیده اما مقرراتی نسبت به صلاحیت و تشخیص آن توسط هیئت اجرایی و با استعلام از مراکز اطلاعاتی دارد که بعضاً قابل انتقاد است.

۲۶. اصل ۶۸ قانون اساسی در این رابطه می گوید «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور، به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می شود و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه خواهد داد.»

۲۷. به همین جهت مادهٔ ۱ قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۳ مقرر داشته «...دولت موظف است در برگزاری انتخابات ترتیبی اتخاذ نماید که پیش از پایان دورهٔ قبل انتخابات را برگزار نماید به طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد». تحت تأثیر همین طرز تفکر انتخابات دوره دوم مجلس با سرعت انجام گرفت و درست در ۷ خرداد ۱۳۶۳ که پایان دورهٔ اول بود، مراسم افتتاح دورهٔ دوم صورت پذیرفت.

۲۸. در قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ شرایط انتخاب کنندگان با اندکی تغییر چنین تعیین گردید: تابعیت ایران، ورود به سن ۱۶ سالگی، عدم جنون. با این ترتیب شرایط سنی یك سال کمتر شده و عدم محجوریت هم تبدیل به عدم جنون گردیده که عدهٔ کمتری را در برمی گیرد.

۲۹. به موجب نظامنامه ۱۳۲۴ قمری انتخاب کننده باید حداقل ۲۵ سال می داشت و در ۱۳۲۷ به ۲۰ سال تقلیل یافت.

۳۰. در جمهوری اسلامی زنان مثل مردان برابر قوانین در تمام انتخابات و از جمله انتخابات مجلس شورای اسلامی شرکت داشته اند و رأی داده اند در حالی که قبل از انقلاب این توهم وجود داشت و تبلیغ می شد که زنان از حقوق اجتماعی و سیاسی در جمهوری اسلامی محروم خواهند بود. در تمام کشورها و در تمام ادوار تفاوتهایی کم و بیش بین زنان و مردان از این حیث وجود داشته است و هنوز هم در بسیاری از کشورها طبقه نسوان چنین محرومیتی را به طور کامل یا نسبی دارند. در ایران در قوانین انتخابات بلافاصله پس از مشروطیت صراحتی در منع شرکت زنان در انتخابات نداشت مع الوصف داوطلبی هم برای شرکت، در طبقه نسوان نبود اما وقتی قانون انتخابات در سال ۱۳۲۹ قمری به تصویب مجلس دوم رسید، زنان نیز به همراه محجورین، متکدیان. زرشکستگان به تقصیر و مرتکبین به قتل و سرقت از شرکت در انتخابات محروم گردیدند. افراد ارتش هم به مناسبت شغل در همین ردیف قرار گرفته بودند.

دولت ایران در کنفرانس سانفرانسیسکو در سال ۱۳۲۴ شمسی از امضاء کنندگان منشور ملل متحد بود و خود را مقید می دانست که در این زمینه رعایت منشور را که به تصویب مجلس هم رسیده بود بنماید. بالاخره در سال ۱۳۴۱ تظاهر کرد که در این زمینه اقداماتی را انجام می دهد در حالی که اساساً انتخابات با وضعی که انجام می گرفت، معنی و مفهومی نداشت و هیئت حاکمهٔ غاصب بی توجه به حقوق ملت پیوسته وابستگانی را به مجلس تحمیل می کرد. با تبلیغات بسیار مسئله شرکت زنان در انتخابات را مطرح ساخت و چون نهضت اسلامی و مبارزه روحانیت علیه هیئت حاکمه از نقطه نظامنامه انجمنهای ایالتی و ولایتی شروع شده بود که با موازین اسلامی تطبیق نداشت، دولت شاه چنین وانمود می کرد که این اسلام است که نسوان را از حقوق سیاسی محروم کرده و دستگاه او در صددند راه نجاتی بیابند. مقاومت ملت با رهبری روحانیت و در رأس آنها امام خمینی، سیاست حکومت را با شکست مواجه ساخت و چون لایحه انتخابات انجمنهای ایالتی و ولایتی بلااثر ماند، طرح انقلاب سفید شاه و مردم ظاهر گردید و با رفراندوم کذایی بهمن ۴۱ به مورد اجرا درآمد و به دنبال قیام ۱۵ خرداد ۴۲ عکس العمل رژیم کنگره آزادزنان وآزادمردان

معروف بود. در نتیجه انتخابات مجلس با فرم و شکل جدید و با شرکت دادن زنان انجام گرفت و زنان هم مثل مردان به بازی گرفته شدند در حالی که همه می دانستند از هیچ یك از حقوق بهره مند نیستند (تفصیل این جریان را نویسنده در *تاریخ سیاسی معاصر*، جلد سوم ترسیم نموده است).

۳۱. در تاریخ انتخابات موارد بسیاری بوده که دارایی و تمول از شرایط رأی دهنده بوده است. مثلا به موجب نظامنامه انتخابات صنفی مورخ ۲۰ رجب ۱۳۲۴ قمری (۱۸ سنبله ۱۲۸۵ شمسی) مالکی حق رأی داشت که لااقل ملکی به قیمت هزارتومان دارا باشد، تاجر بایستی تجارت معینی داشته و صاحب حجره باشد و هر یك از اصناف باید دارای دکان باشند و دیگران حداقل ۲۵۰ تومان علاقه ملکی یا ۵۰ تومان عایدی سالیانه و یا ده تومان مالیات بپردازند ولی اشخاص تحصیل کرده بدون مأخذ تمول حق انتخاب کردن داشتند. طرفداران دادن حق رأی به اشخاص متمکن و متمول معتقد بودند اشخاص غیر دارا نمایندگانی انتخاب می کنند که قوانینی علیه طبقه متمول وضع کنند و چنین قوانینی بین طبقات جامعه نفاق و نزاع ایجاد می کند و نظم عمومی و آرامش را از بین می برد.

به علاوه وکلای فقیر و غیرمتمکن وقت کافی ندارند تا به تحقیق و بررسی پردازند و بنابراین به طور خام با مسائل سیاسی، اقتصادی و مالی برخورد دارند و پیشرفتی در امر قانونگذاری حاصل نمی شود و به همین مناسبت در بسیاری از کشورها حتی تا اوایل قرن بیستم شرکت در انتخابات با دارایی شخص رابطه داشته است. در انگلیس در ۱۹۱۸ مأخذ تمول لغو می شود و قبل از آن رأی دهنده باید صاحب علاقه ملکی بود و یا سالی ده لیره مال الاجاره پرداخت می کرد.

در فرانسه برابر قانون ۱۷۹۱ اشخاصی در انتخابات درجه اول شرکت می کردند که معادل اجرت سه روز کار را به دولت بپردازد و حق شرکت در انتخابات درجه دوم به اشخاصی داده می شد که مالك یا مستأجر ملکی باشند که مال الاجاره آن معادل صد تا چهارصد روز کار برحسب منطقه باشد تا اینکه به موجب قانون ۱۷۹۲ مأخذ تمول لغو گردید.

۳۲. به موجب قانون انتخابات عمومی بعد از مشروطیت و اصلاحات بعدی آن حداقل سن رأی دهنده ۲ سال بود و می بایست در حوزه انتخابیه متوطن و یا لااقل شش ماه قبل از تاریخ انتخابات در آن حوزه ساکن باشد. زنان، کسانی که خارج از رشد و یا در تحت قیمومت شرعی بودند، و اشخاصی که از دین اسلام خارج شده بودند، ورشکستگان به تقصیر و متکدیان، مرتکبین قتل و سرقت و سایر مقصرینی که مستوجب حدود قانونی اسلامی بودند و مقصرین سیاسی، از حق رأی دادن محروم بودند به علاوه اهل نظام در تمام کشور و افسران و افراد ژاندارمری و شهربانی در محل خدمت این محرومیت را داشتند.

۳۳. در انگلستان قانون ۱۹۱۷ به زنانی که سنشان کمتر از سی سال نباشد حق رأی داد بدون اینکه حق انتخاب شدن را داشته باشند. قانون ۱۹۱۸ به زنان بالاتر از ۳۰ سال اجازه داد که به عضویت مجلس عوام انتخاب شوند و قانون ۱۹۲۱ سن آنان را به ۲۱ سال تقلیل داد. قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی برای شرکت در انتخابات مجلس اتحاد و مجلس اقوام تفاوتی بین زن و مرد قائل نشده است.

در فرانسه (جمهوری سوم) زنان حق شرکت در انتخابات را نداشتند. با اینکه در سالهای ۱۹۱۹ و ۱۹۲۵ مجلس مبعوثان تصویب کرده بود که زنان در انتخابات شرکت نمایند، مع الوصف به علت مخالفت مجلس سنا صورت قانونی نیافته بود. قانون اساسی اکتبر ۱۹۴۶ و بعد هم قانون اساسی جمهوری پنجم

از حیث شرکت در انتخابات زنان را با مردان یکسان دانسته است.

در ترکیه زنان مثل مردان می توانند در انتخابات شرکت نمایند.

در ایتالیا به موجب قانون ۱۹۲۰ فقط در انتخابات انجمنهای شهرداری زنان می توانستند شرکت کنند ولی بعد مثل مردان حق رأی برای انتخابات پارلمان را پیدا کردند.

در بلژیك بعد از جنگ جهانی اول به بعضی از زنان حق انتخاب کردن دادند: زنانی که در زمان اشغال بلژیك از طرف آلمانیها توقیف شده بودند وزنانی که شوهر یا فرزندشان در جنگ به قتل رسیده بود و یا از طرف آلمانیها اعدام شده بودند. ولی بالاخره پس از چند سال برای زنان هم مثل مردان حق رأی مساوی قائل شدند.

۳۴. در قوانین بعد از مشروطیت حداقل سن انتخاب شونده ۳۰ و حداکثر ۷۰ سال بود و به علاوه می بایست در محل انتخابات معروف باشد. شاهزادگان بلافصل یعنی اولاد و برادران و عموهای پادشاه وقت، زنان، اهل نظام، افسران و افراد شهربانی و ژاندارمری، وزراء و معاونین آنها از انتخاب شدن در سراسر کشور محروم بودند و گروههایی از کارمندان و قضات هم فقط در محل مأموریت محروم بودند.

۳۵. بند ۴ ماده ۱۰ قانون انتخابات می گوید «نخست وزیران، وزیران، معاونین وزراء، استانداران، سفراء، نمایندگان مجلسین، اعضای ساواك منحله، اعضای انجمنهای شهر و شهرستان و وابستگان نزدیك رژیم سابق از ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ تا بهمن ۱۳۵۷ و کسانی که به استناد مدارك موجود ارتباط یا همکاری با ساواك منحله داشته اند» از انتخاب شدن محروم می باشند.

۳۶. در قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ هفت شرط ذیل برای انتخاب شونده مقرر گردید.

اول. اعتقاد و التزام عملی به اسلام.

دوم. تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران.

سوم. اعتقاد و التزام عملی به نظام جمهوری اسلامی ایران.

چهارم. ابراز وفاداری به قانون اساسی.

پنجم. سواد خواندن و نوشتن به حد کافی.

ششم. سلامت جسمی درحد برخورداری از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی.

هفتم. حداقل سن ۲۶ سال تمام و حداکثر ۷۵ سال تمام.

۳۷. برابر مادهٔ ۳۲ قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲، اشخاص زیر از داوطلب شدن برای نمایندگی محرومند. اول کسانی که درجهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر و فعال داشته اند. دوم. ملاکین بزرگ که زمینهای موات را به نام خود ثبت داده اند. سوم. وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمانها و گروههایی که غیر قانونی بودن آنها از طرف مقامات صالحه اعلام شده است. چهارم. کسانی که به جرم اقدام علیه جمهوری اسلامی ایران محکوم شده اند. پنجم. محکومین به ارتداد به حکم محاکم قضایی. ششم. مشهورین به فساد و متجاهرین به فسق. هفتم. محکومین به حدود شرعی مگر آنکه توبهٔ آنان ثابت شده باشد. هشتم. معتادین به مواد مخدر. نهم. محجورین و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی باشند.

۳۸. به موجب مادهٔ ۳۱ قانون انتخابات مصوب اسفند ۱۳۶۲ که قابل اجراست، اشخاص زیر به

واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن محرومند:
الف. رئیس جمهورومشاورین وی، نخست وزیر ووزراء ومعاونین ومشاورین آنان، اعضای شورای نگهبان، اعضای شورای عالی قضایی، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس بازرسی کل کشوروشاغلین نیروهای مسلح درسراسر کشورمگر آنکه دوماه قبل ازثبت نام ازسمت خوداستعفا نموده وبه هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.
ب. ائمۀ جمعۀ دائمی، دادستانها، دادیارها، قضات، استانداران ومشاورین ومعاونین آنان، مدیران کل وسرپرستان ادارات کل، فرمانداران، بخشداران، سرپرستان دفاتر تبلیغات اسلامی وجهاد سازندگی سراسر کشورومدیران صدا وسیمای جمهوری اسلامی درحوزۀ مأموریت خود، مگر اینکه دوماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.
ج. اعضای هیئتهای اجرایی و ناظرین شورای نگهبان در حوزۀ انتخابیه تحت مسئولیت خود.
۳۹. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۹۹ قانون اساسی وسیله کمیسیون امورداخلی مجلس برحسب اختیارات ناشی ازاصل ۸۵ قانون اساسی به‌طور موقت و آزمایشی تهیه گردید و مجلس شورای اسلامی با اتمام دوزه موقت و آزمایشی آن بر طبق ماده واحده مصوب ۶۱/۳/۶ آن را برای مدت ۴ سال به طور آزمایشی قابل اجرا دانسته است و این مسئله مطرح گردیده که آیا مجلس می تواند اصل ۸۵ را چنین وسعت دهد که اولا درموارد زیادی ازآن استفاده نماید وهر قانونی را که باید با تشریفات مقید درآیین نامه وبا بحث درجلسه عمومی تصویب کند به عهدۀ کمیسیون ها بگذارد ودر نتیجه تعداد کمی از نمایندگان نظرشان قابل اجرا گردد. این تفویض اختیار به کمیسیون های داخلی مجلس بیش ازاجازه ای است که اصل ۸۵ داده است ما به موقع با تفصیل بیشتر به این موضوع می پردازیم. ثانیاً با پایان مدت موقت آزمایشی آیا مجلس می تواند این مدت موقت راتمدید نماید و اگر می تواند این تمدید تا چند نوبت و برای چه زمان خواهد بود؟ آیا بیم آن نمی‌رود که عملا کمیسیون های مجلس در تصویب قوانین جای خود مجلس را بگیرند؟ مثلا به کمیسیونی که از ۱۵ نفر نماینده تشکیل شده اجازه وضع قانونی برای مدت سه‌سال به طور آزمایشی داده شود و بعد در پایان سه‌سال مدت موقت را مجلس تمدید کند و با این تمدیدها قانون وضع دائمی پیدا نماید ودراین صورت واقعاً چه تفاوتی بین قوانینی که ازمجلس و با تشریفات آیین نامه می گذرد با قوانینی که در کمیسیون تصویب می گردد باقی می ماند. به هر صورت، قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی که تا سال ۱۳۶۵ قدرت اجرایی موقت دارد، اختیارات وزارت کشور، هیئت اجرایی و انجمن نظارت بر انتخابات را کاسته وتا حد زیادی تحت الشعاع خود قرارداده است. ماده ۸۹ قانون انتخابات مصوب اسفند ۱۳۶۲ می گوید«ازتاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین مغایر لغو می گرددوقانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس مصوب ۱۳۵۹/۷/۳ کمیسیون داخلی مجلس که به موجب ماده واحده مصوب ۶۱/۳/۵ مجلس تمدید شده به قوت خود باقی است». با این ترتیب قانون انتخابات فوق الذکر با اینکه مواردی درمورد شورای نگهبان دارد ولی به هیچ وجه ناقض قانون نظارت شورای نگهبان نیست. مع الوصف قانون نظارت شورای نگهبان یك قانون موقت است وبا مادۀ ۸۹ فوق جنبه دائمی پیدا نکرده است و پس از انقضای مدت تمدید شده آن بایستی به تصویب مجلس برسد.

۴۰. به موجب قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ این تکلیف از عهدهٔ شورای نگهبان برداشته شده و راه مناسبتری انتخاب شده، مادهٔ ۸۸ آن می گوید: «آیین نامهٔ اجرایی این قانون را وزارت کشور تهیه و با تصویب هیئت وزیران به اجرا می گذارد».

۴۱. ماده ۲ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی می گوید «هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات می تواند برای انجام مسئولیت محوله محل کار خود را در وزارت کشور قرار دهد و هیئتهای نظارت استان و حوزه های انتخابیه نیز می توانند محل کار خود را در استانداریها، فرمانداریها یا بخشداریها قرار دهند».

۴۲. ماده ۳ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس می گوید «هیئت مرکزی نظارت بر کلیه مراحل انتخابات و جریانهای انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور (که در امر انتخابات مؤثر است) و هیئتهای اجرایی و انجمنهای نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و آنچه مربوط به صحت انتخابات می شود نظارت خواهد کرد».

۴۳. فصل پنجم قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ که جانشین مقررات سابق گردیده، به هیئت اجرایی اختصاص دارد. بر طبق مادهٔ ۳۳ این قانون، هیئت اجرایی به ریاست فرماندار و عضویت رئیس ثبت احوال و نه نفر ازمعتمدین تشکیل می شود. ۹ نفر معتمدین از طریق سی نفر ازمدعوین معتمد و توسط آنها برگزیده می شوند و ۵ نفر را هم به عنوان علی البدل انتخاب می کنند. هیئت اجرایی ۱۱ نفره با نظارت نظار منتخب شورای نگهبان، انتخابات را برگزار می کنند.

۴۴. درصورت عدم وجود هر یك از سازمانهای دولتی یادشده درحوزه انتخابیه به جای مقامات مذکور فرماندار یا بخشدار از سایر مسئولین ادارات یا معتمدین دعوت می نماید (تبصره ماده ۱۲ قانون انتخابات).

۴۵. جلسات هیئت اجرایی با حضور اکثریت اعضاء رسمیت خواهد داشت ودرصورت استعفا و یا به علت عدم حضور بیش ازدو جلسه هر یك از اعضاء در هیئت اجرایی انتخابات که به منزله استعفاء تلقی می گردد، فرماندار افراد دیگری را به جای آنها تعیین خواهد نمود (ماده ۱۳).

۴۶. ماده ۲۰ قانون نظارت شورای نگهبان می گوید «چون طبق قانون اساسی نظارت بر انتخابات با شورای نگهبان است هر قانون و آیین نامه و هرگونه تصمیم و نظارت که معارض یا مخالف با نظارت و تصمیم شورای نگهبان باشد اعتبار قانونی ندارد» ماده فوق صریحاً معین نکرده که در این رابطه کدام ماده وتبصره و یا کدام آیین نامه اعتبار قانونی ندارد تشخیص آن را به عهده متصدیان اجرا گذاشته است و به طور کلی مقررات معارض را از اعتبار انداخته است درصورتی که ماده فوق هم وجود نمی داشت ازدو قانون فوق حاکمیت قانون اخیر مسلم بود.

۴۷. درقانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ دیگر انجمن نظارت انتخابات پیش بینی نشده است و همه بحث مربوط به انجمن نظارت انتخابات ملغی است و مراجعی که در امر انتخابات مسئولیتهایی را عهده دارند عبارتند از: شورای نگهبان امر نظارت را عهده داراست، وزارت کشور رکن قوه مجریه درانجام انتخابات است و هیئت اجرایی که ترکیب دولتی و مردمی دارد و عملا مجری انتخابات می باشد. برای اطلاع از ترتیب کار هیئت اجرایی و ترکیب آن به قانون انتخابات (ضمیمهٔ ۱) مراجعه شود.

۴۸. برگهای انتخابات دارای دو قسمت است از محل برفراز از هم جدا می شود. قسمت اول تعرفه انتخابات محسوب می شود و روی آنها مشخصات رأی دهنده نوشته می شود و قسمت دوم ورقه رأی است که به رأی دهنده تسلیم می گردد (ماده ۳۴ قانون انتخابات).

۴۹. هرگاه بعضی از شعب اخذ رأی بنا به علل مختلف از عهده قرائت آراء و تکمیل صورتجلسه برنیایند و تذکرات انجمن نظارت مربوط نیز مؤثر واقع نشود، انجمن نظارت مرکزی یا فرعی راساً نسبت به قرائت آراء و تکمیل صورتجلسه شعب مزبور اقدام خواهد نمود (ماده ۳۵).

۵۰. در قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ که در حال حاضر قدرت اجرایی دارد، فصل هفتم به امر تبلیغات اختصاص یافته و بر اساس همین قانون و چهارچوب تبلیغاتی مجاز آن، انتخابات دورهٔ دوم مجلس انجام گرفت. به موجب مادهٔ ۵۷ این قانون تصریح شده هیچ کس حق ندارد آگهی یا پوستر تبلیغاتی نامزد انتخاباتی را که در محل مجاز الصاق شده، در مدت و زمان قانونی تبلیغات پاره کند. عمل مرتکب جرم محسوب شده است و بر اساس مادهٔ ۵۸ هر وسیله رسمی و دولتی و هرگونه امکانات مربوط به سازمان دولتی که به هر مقدار از بودجهٔ عمومی استفاده می کند، از بهره دادن به کاندیدا ممنوع گردیده و به موجب مادهٔ ۶۳ داوطلبین نمایندگی و طرفداران آنان به هیچ وجه مجاز به تبلیغ علیه داوطلبان دیگر نبوده و تنها می توانند شایستگیهای خود یا داوطلب موردنظرشان را مطرح نمایند و هرگونه هتك حرمت و حیثیت نامزدهای انتخاباتی برای عموم ممنوع بوده و متخلفین طبق مقررات مجازات خواهند شد.

۵۱. برابر ماده ۴۰ قانون انتخابات الصاق اعلامیه، پوستر و هرگونه آگهی تبلیغاتی روی علائم راهنمایی، تابلوی بیمارستانها، تابلوی مدارس و سایر مؤسسات آموزشی و دولتی و وابسته به دولت ممنوع است و مأمورین انتظامی و پاسداران انقلاب و پاسداران کمیته ها مکلفند در صورت مشاهدهٔ چنین مواردی متخلفین را جلب و به منظور تعقیب قانونی به مقامات قضایی تحویل نمایند و نسبت به برداشتن و از بین بردن چنین اوراق تبلیغاتی اقدام نمایند.

۵۲. در قانون انتخابات مصوب اسفند ۱۳۶۲ که جای همهٔ مقررات انتخاباتی قبلی را گرفته است، فصل نهم آن با بیش از ده ماده به عنوان مجازات اختصاص یافته است و انواع اعمال محرمانه مربوط به انتخابات را با مجازاتهای آن شماره نموده است. به عبارت دیگر اعمالی که در فصل سوم به صورت جرم و تخلف شناخته شده، مثل خرید و فروش رأی، تقلب و تزویر در اوراق تعرفه، تهدید یا تطمیع در امر انتخابات، دادن رأی با شناسنامهٔ جعلی، ایجاد رعب و وحشت برای رأی دهندگان یا اعضای شعب ثبت نام و اخذ رأی با اسلحه و بدون اسلحه، دخالت در امر انتخابات با سمت مجعول و... در فصل نهم مجازاتهای آن معین شده است. مجازاتها از نوع شلاق، حبس، انفصال از خدمت دولتی، کسر حقوق، محرومیت از عضویت در هیئتهای اجرایی و نظارت است ولی در مادهٔ ۸۳ تصریح نموده که مجازاتهای این فصل به انواع مذکور منحصر نبوده و قاضی در هر مورد می تواند متخلف را به مجازات مذکور و یا هر مجازات متناسب دیگری که در قانون تعزیرات آمده است، محکوم نماید.

۵۳. تقلب در انتخابات، خرید و فروش رأی، تغییر و تبدیل آراء، استفاده از شناسنامه مجعول یا ارائه شناسنامه متوفیات و نظایر آن در دوران مشروطیت سابقه طولانی دارد. تقریباً در تمام ادوار انتخاباتی این جرایم وجود داشته، قوانین جزایی هم بوده، شکایات هم غالباً طرح می شده اما مراجع دادگستری

موضوع را مورد تعقیب جدی قرار نمی دادند. این عدم تعقیب دلایل مختلف داشت گاهی به دلیل قدرت دولت بود که ازجمله دستگاه قضایی را در اختیار داشت و مجال رسیدگی نمی داد، گاهی به دلیل اقدامات محرمانه دولت در امر انتخابات بود که تبهکاری افراد را در مقام مقایسه کوچك می نمود و متصدیان قضا می پنداشتند وقتی انتخابات از اصل بی مورد است و خلاف واقع، موردی برای تعقیب افراد نیست.

به هر حال عدم تعقیب جرایم انتخابات خود موجب شده بود که قبح موضوع از بین برود و تقلبات رواج یابد و به آنان که به هر عنوان در انتخابات شرکت می کردند، جرئت دهد تا از تقلب هم به عنوان وسیله ای در جهت پیروزی استفاده نمایند.

۵۴. در قانون انتخابات اسفند ۱۳۶۲ انواع جرایم انتخاباتی معین و مجازات آن مشخص شده است. به فصل سوم و نهم قانون انتخابات (ضمیمۀ کتاب) مراجعه شود.

۵۵. اصل ۵۷ قانون اساسی می گوید «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت امر و امامت امر، بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند، این قوا مستقل از یکدیگر و ارتباط میان آنها به وسیله رئیس جمهوری برقرار می گردد.»

۵۶. اصل ۵۹ قانون اساسی می گوید «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد، درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

۵۷. به فصل دهم قانون انتخابات مصوب اسفند ۱۳۶۲ که مربوط به تشکیل و افتتاح مجلس شورای اسلامی است و منضم به این جلد است مراجعه شود.

۵۸. با وجود ماده ۵۹ قانون انتخابات مصوب سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب، لایحه قانونی راجع به نحوه اداره دوره اول مجلس شورای جمهوری اسلامی ایران تا هنگامی که مجلس اعتبار قانونی می یابد درجلسه مورخ ۵۹/۳/۹ به تصویب شورای انقلاب رسیده یعنی در همان زمان شورای انقلاب ازماده ۵۹ فوق الذکر صرف نظر نموده و خود مقرراتی مرکب از ۲۳ ماده و از جمله عناوین (محل مجلس، ریاست سنی، مراسم سوگند، تعیین شعب، رسیدگی به اعتبارنامه ها در شعب، کمیسیون ها، رسیدگی به اعتبارنامه ها درمجلس، انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان، اعلام اعتبارمجلس و هیئت رئیسه) را در بر دارد.

لایحه قانونی ۲۳ ماده ای فوق در صفحات ۸۸ الی ۹۲ مجموعه قوانین سال ۵۹ انتشار یافته است و چون فقط به اوایل دوره اول مجلس اختصاص داشته و آیین نامه داخلی مجلس جای آن را برای ادوار بعد گرفته با اشاره به چند نکته از آن می گذریم:

الف. ساختمان مجلس خبرگان (محل مجلس سنای رژیم سابق) به طور موقت برای تشکیل جلسات مجلس درنظر گرفته شده و قید گردیده هیچ محل دیگری برای انعقاد مجلس رسمیت ندارد.

ب. برای افتتاح مجلس ریاست را به عهده مسن ترین نفر و نیابت ریاست را به دومین مسن مجلس واگذار ساخته و درمقابل ۶ نفر منشی ازجوانترین نمایندگان می باشند که از جانب مسئول وزارت کشور به جایگاه هیئت رئیسه دعوت می گردند و درمراسم افتتاح گزارش وزیر کشور، قرائت پیام رهبر و بیانات رئیس جمهور قرار داده شده است.

ج. مراسم تحلیف بر طبق اصل ۶۷ صورت می گیرد و آنگاه نمایندگان به حکم قرعه به ده شعبه متساویاً تقسیم می گردند و هر شعبه با انتخاب هیئت رئیسه مهیای رسیدگی به اعتبارنامه ها می گردد. شعب به موجب جدول حوزه های انتخاباتی مجلس شورا که بر اساس حروف تهجی از طرف اداره قوانین مجلس تنظیم شده، رسیدگی به اعتبارنامه ها و تشخیص صحت و سقم انتخابات را بر طبق شرایط مندرج در قانون انتخابات می دهند و گزارش شعبه وسیله مخبر شعبه در مجلس مطرح می شود. هر شعبه فرصت ده روزه دارد اضافه بر آن را باید هیئت رئیسه اجازه دهد والا مورد را به شعبه دیگر ارجاع نماید.

د. در صورتی که گزارش شعبه بر تأیید نماینده باشد و از طرف نمایندگان مخالفتی ابراز نشود، اعتبارنامه تصویب شده تلقی می گردد و رئیس تصویب آن را اعلام می دارد و در صورتی که گزارش شعبه مبنی بر رد اعتبارنامه باشد و یا در مجلس کسی مخالفت کند پرونده انتخاباتی بدون بحث به کمیسیون تحقیق ارجاع می گردد.

هـ. کمیسیون تحقیق از بیست نفر (از هر شعبه ۲ نفر به انتخاب اعضای شعبه) تشکیل می گردد و جلسه کمیسیون با دوسوم اعضاء رسمیت می یابد و ظرف ده روز به دلایل و توضیحات مخالف و مدافعات طرف رسیدگی و رأی خود را مدلل و موجه صادر می نماید و در مجلس قرائت می شود. نماینده ای که در موقع طرح اعتبارنامه اعلام مخالفت نموده می تواند نیمساعت صحبت نماید و پس از دفاع نماینده مورد اعتراض و یا وکلای مدافع او رأی گیری می شود و مناط تصویب اعتبارنامه اکثریت مطلق مجموع آراء مؤافق و مخالف است و آراء ممتنع به حساب نمی آید اخذ رأی در این مورد مخفی و با ورقه است مگر نماینده مورد اعتراض درخواست رأی علنی باورقه نماید.

و. پس از تصویب حداقل ۱۸۰ اعتبارنامه مجلس طبق اصل ۹۱ قانون اساسی اعضای حقوقدان شورای نگهبان را از بین دو برابر تعداد لازم که از طرف شورای عالی قضایی معرفی شده اند انتخاب می نماید. اخذ رأی مخفی و با ورقه خواهد بود و هر عضو منتخب لازم است دارای اکثریت مطلق و حداقل یك صد رأی باشد.

ز. انتخاب هیئت رئیسه برای یك سال مرکب از رئیس، دونایب رئیس، شش منشی و سه کارپرداز آخرین کاری است که بر طبق آیین نامه فوق الذکر انجام می گیرد. انتخاب رئیس با اکثریت مطلق و بقیه هیئت رئیسه با اکثریت نسبی (مشروط بر اینکه کمتر از سی درصد آراء نباشد) بوده که به صورت مخفی و با ورقه صورت می گیرد. قبل از اخذ رأی برای هیئت رئیسه اسامی نامزدها به ترتیب وصول به هیئت رئیسه سنی در جلسه اعلام می شود.

۵۹. اصل ۶۶ قانون اساسی می گوید:

«ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیونها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به وسیله آیین نامه داخلی مجلس معین می گردد.»

۶۰. اصل ۶۸ قانون اساسی می گوید:

«در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می شود و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه خواهد داد».

۶۱. در اولین انتخابات مجلس شورای اسلامی که در اسفندماه سال ۱۳۵۸ برگزار گردید از سراسر کشور فقط ۷۹ نفر اکثریت مطلق پیش بینی شده را در دور اول آوردند و در انتخابات دور دوم که می بایست بقیه نمایندگان انتخاب گردند ۱۳۷ نفر انتخاب شدند. (کیهان شماره ۱۱۰۰۸ ـ ۸ خرداد ۵۹).

۶۲. مجلس خبرگان (مجلس بررسی نهایی قانون اساسی) در سال ۱۳۵۸ در ساختمان مجلس سنای رژیم سابق تشکیل گردید و کار قانون اساسی را در مدت سه ماه در همان ساختمان به پایان رساند. بعد از انقلاب مشروطیت در قانون اساسی دو مجلس شورای ملی و سنا پیش بینی شده بود. محل مجلس شورا در ساختمان میدان بهارستان بود و هنگامی که در سال ۱۳۲۸ شمسی تصمیم بر تشکیل مجلس سنا گرفته شد نگران این بودند که محلی برای انعقاد ندارد تا بالاخره بودجه ای سنگین برای ساختمان مجلس سنا در نزدیك کاخهای سلطنتی اختصاص یافت و جالب اینکه سوءاستفاده از بودجه این ساختمان و ترتیب مقاطعه کاری آن اشخاصی از همان رژیم را در معرض اتهام قرارداد و پرونده جزایی تشکیل شد و چندین سال در جریان تعقیب قرارداشت و گویا در انتها به برائت متهمین منجر گردید و گویا قضات آن پرونده کذایی به سابقهٔ این خدمات تا پایان عمر رژیم مقامات مهمی را در اختیار داشتند.

۶۳. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب در ماده ۶۰ وزارت کشور را مکلف ساخته بود تا محل مناسبی را جهت مجلس شورای اسلامی تعیین نماید. اما قانون نحوهٔ اداره دوره اول مجلس شورای اسلامی تا هنگامی که مجلس اعتبار قانونی می یابد، مصوب ۵۹/۳/۶ شورای انقلاب در ماده اول می گوید «محل تشکیل مجلس شورای ملی جمهوری اسلامی ایران فعلا ساختمان مجلس خبرگان است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در آن به تصویب رسیده است و هیچ محل دیگری برای تشکیل جلسات مجلس رسمیت ندارد.» (مجموعه قوانین سال ۵۹ صفحه ۸۸).

۶۴. بعد از انقلاب مشروطیت در زمان سلطنت شاهان قاجار به مناسبت اینکه فرمان مشروطیت را مظفرالدین شاه امضاء کرده بود، سال پیروزی انقلاب مشروطیت را به حروف ابجد و با نام شاه تطبیق دادند و تاریخ انقلاب مشروطیت یعنی ۱۳۲۴ را در عبارت «عدل مظفر» در سردر عمارت مجلسِ در بهارستان نوشتند. افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی بعد از انقلاب اسلامی بهمن ۵۷ و پس از تنظیم و تصویب قانون اساسی جدید در ۱۳ رجب ۱۴۰۰ هجری قمری، یکی از دبیران باذوق را واداشت تا با الهام از تقارن سالروز ولادت علی علیه السلام با افتتاح مجلس، ماده تاریخی مناسب مجلس در رژیم اسلامی ارائه نماید. عبارت «مظهر عدل علی» که به حساب ابجدی (۱۳۵۹) می باشد در جلسه ۲۱ مجلس مورخ ۳۱ تیر ۵۹ طرح فوق در مجلس مطرح گردید و در آخر جلسه ۴ مرداد ۵۹ (جلسه ۲۴) از جانب رئیس مجلس به رأی گذاشته شد و در نتیجه جمله «مظهر عدل علی» (۱۳۵۹) به عنوان ماده تاریخ برای مجلس شورای اسلامی به جای «عدل مظفر» انتخاب گردید و تصویب شد.

۶۵. اولین دوره مجلس شورای اسلامی در ساعت ۹ صبح روز چهارشنبه ۷ خرداد ۱۳۵۹ برابر با ۱۳ رجب همزمان با سالروز ولادت مولای متقیان علی بن ابی طالب علیه السلام با تلاوت کلام الله مجید افتتاح شد. سرپرست وزارت کشور ضمن گزارشی که داد از جانب شورای انقلاب اعلام داشت تا وقتی که مجلس قطعیت پیدا نکند یعنی تا زمانی که اعتبارنامه ها در مجلس تصویب نشده، شورای انقلاب مقام

قانونگذاری دارد و برای این دوره موقت مجلس شورای انقلاب آیین نامه ای تنظیم و تصویب کرده که تقدیم مجلس می کند و پس از آنکه مجلس رسمیت قانونی یافت خود هیئت آیین نامه داخلی را تهیه خواهد کرد. و براساس همان آیین نامه موقت مصوب شورای انقلاب اعضای هیئت رئیسه سنی را که به موجب شناسنامه نمایندگان وسیله اداره قوانین مجلس شناسایی شده بود معرفی نمود. (کیهان شماره ۱۱۰۰۸ مورخ ۵۹/۳/۸).

۶۶. بسم الله الرحمن الرحیم وَیعلَمَ الذینَ یجادِلوُنَ فی آیاتِنا مالَهم مِن مَحیصٍ فما اوتیتم مِنْ شیء فمتاعُ الحیوة الدنیا وماعِندَاللهِ خیرٌ وَابقیٰ لِلذین آمنوا وعلی ربّهم یَتوکلونَ والذین یجتنبون کبائر الاثم والفواحِش وَإذا ما غضبوا هم یغفرون والذین استجابوا لِرَبهم واقاموا الصَّلوة وامرهم شوری بینهم ومما رزقناهم ینفقون والذین اذا اصابهم البغی هم ینتصرون وجزاؤسیئةٍ سیئةٌ مثلها فَمَن عَفا واصلحَ فَاَجرُهُ علی اللّهِ إنّه لایحبُّ الظالمین و لَمن انتَصَر بعدَ ظلمه فاولئکَ ما علیهم مِنْ سبیلٍ.

۶۷. امام خمینی بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران درمقام رهبری و بمانند رویه ای که در تمام مراحل داشته اند در مراسم افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی پیامی به مجلس دادند. به لحاظ اصل ۵۷ قانون اساسی که قوه مقننه مثل دو قوه دیگر زیر نظر رهبری قرار گرفته وطبعاً پیام راهنمایی است برای نمایندگان عیناً آن را در ذیل می آوریم.

بسم الله الرحمن الرحیم، با خواست خداوند متعال و به مبارکی و میمنت در روزی بسیار بزرگ مجلس شورای اسلامی افتتاح می شود. روز سیزدهم رجب که روز ولادت با برکت و سعادت بزرگ مرد تاریخ ومعجزه دهر امیرالمومنین علی بن ابی طالب صلوات الله و سلام علیه، مجلس مقدس شورای اسلامی که اولین مجلس جمهوری اسلامی است و اولین مجلس است که با انتخابات آزاد انجام گرفت، گشایش می یابد ومن امیدوارم که این مجلس پر برکت این روز مبارك، مجلس عدالت وپیرو اسلام و به نفع مسلمین وکشور اسلامی باشد. سپاس خداوندبزرگ را که درمدتی کوتاه ملت ایران موفق شد که اساس جمهوری اسلامی را با آزادی وآرامش بنیان گذارد و این ازبرکت اسلام ووحدت کلمه قشرهای متعهد اسلامی است، این جانب طلیعه این مجلس مبارك را به ملت بزرگ ایران و شما نمایندگان محترم تبریك عرض می کنم وتذکراتی راکه دوستان من خود نیز توجه دارند تکرار می نمایم:

۱. شما دوستان محترم نماینده ملتی هستید که جز به اسلام بزرگ وعدالت الهی اسلامی فکر نمی کنند، وانتخاب شما برای پیاده نمودن عدالت اسلامی که درطول سلطنت ظالمانه وغاصبانه رژیم شاهنشاهی از آن محروم بودند، رژیمی که ثروت سرشار کشور را به خود و هم پیمانان نامیمون خود اختصاص داد و برای ادامه سلطه جبارانه خود به جیب ابرقدرتها ریخت، و ملت مظلوم را در سطح بسیاروسیعی از اولین احتیاجات محروم، و به خاك سیاه نشاند، وکشور را در تمام زمینه های فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و نظامی وابسته به اجانب خصوصاً آمریکا کرد ببینیم شما ودولت منتخب شما با ملت مستضعف که به حرکت انقلابش همه ما را ازانزوا خارج نمودچه خواهید کرد.

۲. امید آن است که رسیدگی به حال مستضعفین و مستمندان کشور که قسمت اعظم ملت

مظلوم را در برمی گیرد در رأس برنامه ها قرار گیرد و در نخستین مجلس شورای اسلامی طرحهایی جدی در رفاه حال این طبقه محروم، داده شود و از طرف دولت منتخب شما بدون مسامحه به مورد اجرا گذاشته شود تا در پیشگاه خداوند متعال، بعضی ازدیون خودتان را به این طبقه عزیز، که جان خود را برای اسلام و آزادی و استقلال کشور، در طبق اخلاص گذاشته، و پیروزی را برای انقلاب اسلامی به ارمغان آوردند، ادا کرده باشید.

۳. شما منتخبین مجلس که از پشتیبانی جدی ملت عزیز برخوردارید، باید با کمال قدرت در مقابل قدرتهای شیطانی که دررژیم دست نشانده سابق، حاکم بر سرنوشت ما بودند، بایستید واز هیچ قدرتی غیر از قدرت خداوند قادر نهراسید وجز به مصالح کشور به چیز دیگری فکر نکنید، متوجه باشید که درخارج ازمجلس با صحنه سازیها واغفال چه بسا چپ گرایان ویاراست گرایان ویاریشه های فاسدرژیم سابق طمع کنند که با نفوذدرمجلس مقاصد شوم اجانب را تحمیل نمایند. باید همه با هوشیاری در طرحها و مسائل روزدقت فرمایید و از کید دشمنان، به خدای تعالی پناه ببرید، خداوند متعال همه ما را از لغزشها نگهدارد.

۴. به حمدالله در مجلس دانشمندان و علمای آشنا به احکام شرع مطهر حضور دارند، و فقهای نگهبان حاضرند، لکن لازم است طرحهایی که درمجلس می گذردمخالف با احکام مقدسه اسلام نباشد و با کمال قدرت، با پیشنهادهای مخالف با شرع مقدس که ممکن است، ازروی ناآگاهی و غفلت طرح شود شدیداً مخالفت نمایید و ازقلمهای مسموم وگفتار منحرفین هراسی نداشته باشید وسخط خالق را برای رضای مخلوق تحصیل نکنید وخداوند قاهر وقادررا حاضر و ناظر بدانید.

۵. این مجلس که اولین دوره درجمهوری اسلامی است الگویی است برای مجالس آینده و هر سنت حسنه و یا سیئه ای ممکن است در مجالس دیگر اثر گذارد و برای شما اجر جزیل و یا خدای نخواسته ورزو بال به بار آورد. لازم است در مذاکرات و برخورد آراء به طور آرام و با احترام متقابل عمل شود نه مثل دوره های رضاخان و بعد از آن. و لازم است از دسته بندیها و جهت گیریهای غیر اصولی برای کوبیدن طرف مقابل جدا احتراز شود که تنها حل مسائل در محیط آرام امکانپذیر است.

۶. ویژگی این مجلس و محیط کشور در این دوره ایجاب می کند که مجلس ودولت هماهنگ شوند تا بر مشکلات کشور فائق آیند وهیچ یك از نهادهای جمهوری اسلامی خصوصاً مجلس و رئیس جمهوری ودولت برای یکدیگر ودیگران کارشکنی نکنند وخودرا به طور جدی درخدمت اسلام و کشور درآورند تا خدای متعال آنها را پشتیبانی فرماید و ندای آسمانی انسان ساز واعتصموا بحبل الله جمیعا ولا تفرقوا رادرنظر داشته واطاعت نمایند وازمنازعه وتفرقه اجتناب نمایند و به امر آموزنده الهی گوش فرا دهند ولا تنازعوا فتفشلوا و تذهب ریحکم که دنباله آن تنازع فشل و شکست و رفتن رنگ و بو و آبرو است.

۷. سیاست نه شرقی و نه غربی رادرتمام زمینه های داخلی وروابط خارجی حفظ کنید وکسی را که خدای نخواسته به شرق ویا به غرب گرایش دارد هدایت کنید واگر نپذیرفت، اورامنزوی

نمایید. و اگر در وزارتخانه ها و نهادهای دیگر کشور چنین گرایشی باشد که مخالف مسیر اسلام و ملت است اول هدایت و در صورت تخلف استیضاح نمایید که وجود چنین عناصر توطئه گر در رأس امور یا در قطبهای حساس موجب تباهی کشور خواهد شد.

۸. طرحها و پیشنهادهایی را که مربوط به عمران و رفاه حال ملت خصوصاً مستضعفین است، انقلابی و با سرعت تصویب کنید و از نکته سنجی ها و تغییر عبارات غیر لازم که موجب تعویق امر است اجتناب کنید و از وزارتخانه ها و مأموران اجرا بخواهید که از کاغذبازیها و غلط کاریهای زمان طاغوت اجتناب کنند و رفاه ملت مظلوم و عقب افتادگیهای آنها را به طور ضربتی تحصیل و ترمیم کنند.

۹. در ادارات دولتی قوانین دست و پا گیری که در مجالس غیرقانونی رژیم سابق به تصویب رسیده و موجب تعویق و یا تعطیل امور شده و می شود و جامعه را به تنگ آورده است، به طور انقلابی لغو کنید گرچه خود لغو است و به جای آنها قوانین مترقی را که رفاه ملت در آنها به بهترین وجه ملاحظه شده باشد جایگزین گردانید.

۱۰. مجلس جمهوری اسلامی همان سان که در خدمت مسلمین است و برای رفاه آنان فعالیت می نماید برای رفاه و آسایش اقلیتهای مذهبی که در اسلام احترام خاصی دارند و از قشرهای محترم کشور هستند اقدام و فعالیت می نماید و اساساً آنان با مسلمانان در صف واحد و برای کشور خدمت می کنند و در صف واحد از تمام ارزشها و مآثر آن برخوردار می باشند.

۱۱. از حضرات فقهای نگهبان تقاضا می شود که در مأموریت مهم خود به هیچ وجه ملاحظه اشخاص و یا گروههای انحرافی را ننموده و به وظیفه بسیار خطیر خود قیام و اقدام نموده و نگهبانی از اسلام و احکام مترقی آن نمایند و خدمت خود را با قدرت تمام در پیشگاه خداوند متعال و ولی مطلق از حضرت ولی الله اعظم امام عصر عجل الله تعالی فرجه الشریف عرضه دارند. از خداوند متعال عظمت اسلام و مسلمین و کشور عزیز را خواستارم. والسلام علی المسلمین وعلی عبادالله الصالحین.

چهارشنبه هفت خردادماه ۱۳۵۹
۱۳ رجب ۱۴۰۰
روح الله الموسوی الخمینی

بخش دوم

اداره مجلس با انواع هیئت رئیسه

مجلس شورای اسلامی اجتماعی است از نمایندگان ملت که در حال حاضر (و تا سال ۱۳۶۸ که احتمال افزایش بر طبق اصل ۶۴ دارد) حداقل ۱۸۰ نفر و حداکثر ۲۷۰ نفر نماینده اند. نمایندگان وقتی می توانند وظایف قانونی خود را به انجام رسانند که ضوابط و مقررات بر آنها حاکم باشد و به عبارت دیگر آیین کار داشته باشند، یعنی اولین وسیله برای مجلس آیین نامهٔ داخلی است. مجلس از افتتاح تا اختتام هیچ عملی را نمی تواند بدون آیین نامه انجام بدهد و همان طور که قبلا توضیح داده شد، اولین دورهٔ مجلس شورای اسلامی با آیین نامه ای شروع به کار کرد که شورای انقلاب تصویب نموده بود و اعتبار آن آیین نامه تا زمانی بود که اعتبارنامهٔ نمایندگان تصویب شد و مجلس مهیای انجام وظایف اصلی گردید. علاوه بر آیین نامه لازم است اشخاصی مسئولیت اداره مجلس را عهده دار گردند. این اشخاص عنوان هیئت رئیسه پیدا می نمایند. هیئت رئیسه با کمك نمایندگان و با جمع دیگری که کارمند اداری[1] مجلس هستند و ادارات مختلف مجلس را تصدی می نمایند مأمور اجرای آیین نامه می باشند. بنابراین دو موضوع آیین نامه داخلی مجلس و انواع هیئت رئیسه را در اینجا مطالعه می نماییم.

بند اول: آیین نامهٔ داخلی مجلس

قانون اساسی در اصول شصت و پنجم و شصت و ششم، موضوع آیین نامهٔ داخلی مجلس را مطرح ساخته است. برابر این اصول اولا تصویب آیین نامهٔ داخلی مجلس با خود مجلس است و مرجع دیگری نمی تواند برای مجلس شورا آیین نامه تدوین نماید و خود مجلس هم نمی تواند این وظیفه را به عهدهٔ سازمان دیگری گذارد. مجلس نمی تواند با تفویض اختیار حتی به کمیسیون های داخلی دارای آیین نامه گردد. تصویب آیین نامه داخلی

مجلس ازوظایف اصلی و اولیهٔ مجلس است که باید در جلسهٔ علنی مورد بحث و تصویب قرار گیرد. ثانیاً تصویب آیین نامهٔ داخلی باید با اکثریت خاص دوسوم حاضران از نمایندگان مجلس صورت گیرد و این دستور قانون اساسی است. معمولا لوایح و طرحهای قانونی با اکثریت مطلق تصویب می گردند ولی این اکثریت مطلق برای آیین نامه کافی نیست و اگر مجلس با اکثریت دوسوم مجموع نمایندگان، یعنی حداقل ۱۸۰ نفر رسمیت یافته باشد، تصویب آیین نامه حداقل ۱۲۰ رأی موافق نمایندگان را لازم دارد و با کمتر ازاین تعداد رأی آیین نامه نمی تواند تصویب شود ولی اگر تعداد حاضران بیش ازحداقل لازم برای رسمیت باشند، طبعاً تعداد دوسوم نمایندگان هم افزایش می یابد و مثلا اگر با فرض همهٔ ۲۷۰ نفر حاضر باشند، رأی موافق ۱۸۰ نفر برای آیین نامه ضرورت دارد.

ثالثاً آیین نامهٔ داخلی مجلس گرچه نام «آیین نامه» دارد ولی با همهٔ آیین نامه ها متفاوت است وازلحاظ اهمیت به جهت اکثریت خاصی که برای تصویب آن لازم دیده شده بالاتر ازقانون است وبدیهی است تغییر و اصلاح آن هم مشکلتر ازقانون عادی می باشد. رابعاً محتوای آیین نامه هم با قانون اساسی مشخص گردیده و اصل ۶۶ می گوید: «ترتیب انتخاب رئیس وهیئت رئیسه مجلس وتعداد کمیسیون ها ودوره تصدی آنها وامور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به وسیلهٔ آیین نامهٔ داخلی مجلس معین می گردد». بر این اساس مجلس شورای اسلامی اززمان افتتاح با آیین نامهٔ مصوب شورای انقلاب (خرداد ۱۳۵۹) کمیسیون رسیدگی و تنظیم آیین نامه را برگزید و مأمور تهیهٔ آیین نامه نمود.[۲] در عین حال طرحهایی هم درمجلس تصویب گردید که درمتن آیین نامهٔ داخلی قرارگرفت[۳] و سرانجام آیین نامهٔ داخلی مجلس در سیزده فصل و با ۱۸۷ ماده تصویب گردید. تهیه و تصویب آیین نامه بیش ازدوسال به طول انجامید درحالی که با شیوهٔ جدید وابتکاری که در مجلس به کار رفت[۴] طی چهار جلسه تمام مواد قرائت وتصویب گردید ولی نظر شورای نگهبان باقی بود[۵] و قانون تکمیلی آن در شکل مادهٔ واحده که آخرین موارد نظر شورای نگهبان را در برداشت در ۱۳۶۲/۳/۲۵ تصویب گردید و به موقع اجرا درآمد. برابر آیین نامه مصوب فوق الذکر با تنظیم وتصویب آیین نامهٔ مجلس ازتغییر وتبدیل واصلاح آیین نامه خود را بی نیاز ندانسته بلکه یکی ازکمیسیون های مجلس، کمیسیون تدوین آیین نامه داخلی است که وظایفش پایان نگرفته و همچنان درصدد پیدا کردن شیوه های بهتر اداره مجلس است و هرگاه پیشنهادی از جانب نمایندگان برای تغییر و اصلاح آیین نامه برسد به همین کمیسیون ارجاع می گردد. آخرین پیشنهاد مربوط به این بود که

بعضی از لوایح و طرحهای قانونی که جنبهٔ احکام ثانویه را دارد با اکثریت حاضر دوسوم قابل تصویب باشد که رأی لازم را در شور اول نیاورد ورد شد. به هر حال مجلس شورای اسلامی که به هنگام افتتاح آیین نامهٔ داخلی نداشت و تقریباً سردرگم بود و راههای مختلفی را طی می کرد، اکنون صاحب آیین نامه مدونی است و اگرچه اکنون هم گاهی اصلاحاتی به آن وارد می شود ولی باید به این نکته مهم توجه گردد که آیین کار در درجه اول برای این است که کار مجلس به طور یکنواخت ادامه یابد و نظم کامل بر امور مجلس حاکم باشد و نباید به مناسبتهای خاص و موارد شخصی که یافت می شود اصول آیین نامه را به هم ریزند و تغییراتی در آن به وجود آورند که حاصل آن بی نظمی در قالب قانون باشد و استحکام و ثبات رویه ها را از بین بردارد.

بند دوم: انواع هیئت رئیسه مجلس

آیین نامه داخلی مجلس در چهارچوب قانون اساسی و برحسب زمان و نوع تشکیل جلسات سه نوع هیئت رئیسه پیش بینی کرده است.

۱. هیئت رئیسه سنی
۲. هیئت رئیسه موقت
۳. هیئت رئیسه دائم

۱. هیئت رئیسه سنی مجلس شورا

هیئت رئیسه سنی متشکل از چهار نفر است و اولین گروهی است که اداره مجلس را به عهده می گیرد. اینها افرادی هستند که نظر نمایندگان در انتخاب آنها دخالتی ندارد و به خودی خود و بر اساس سن تصدی مجلس به آنها واگذار می گردد. ممکن است کسی به ریاست سنی معین گردد و کسانی در جایگاه هیئت رئیسه سنی قرار گیرند که هیچ یك از نمایندگان قبلا آنها را ندیده و شناسایی هم از آنها نداشته باشند؛ حتی ممکن است اعتبارنامه هیئت رئیسه سنی بعداً مورد اعتراض قرار گیرد ورد شود بنابراین همان طور که از عنوان هیئت رئیسه سنی پیداست ملاك و ضابطه فقط و فقط در این مرحله سن است، بیشترین یا کمترین سن. اداره قوانین مجلس مسئول تشخیص هیئت رئیسه سنی است و این عمل بر اساس شناسنامه نمایندگانی که تا ساعت افتتاح مجلس خود را معرفی می کنند و در مجلس حاضر می شوند انجام می گیرد. وقتی مجلس مهیای افتتاح است که لااقل ۲/۳ مجموع نمایندگان یعنی ۱۸۰ نفر اعتبارنامه شان را تسلیم کرده ومسلم باشد که

تمام آنها در جلسه افتتاح شرکت می نمایند. اداره قوانین مجلس مسن ترین نماینده منتخب و حاضر در جلسه را به عنوان رئیس و فرد بعدی را از لحاظ سن به عنوان نایب رئیس و دو نفر از جوانترین نمایندگان حاضر را به سمت منشی جلسه درنظر می گیرد. ممکن است از زمان اعلام تاریخ افتتاح تا تاریخ جلسه افتتاحیه نمایندگان دیگری اعتبارنامه و شناسنامه شان را تسلیم نمایند که مسن ترین و یا جوانترین در بین آنها باشد در این صورت افراد تازه معرفی شده در هیئت رئیسه سنی قرار می گیرند. بنابراین اداره قوانین مجلس آخرین زمان انتخابش ساعت افتتاح مجلس است و از بین آنها که برای تشکیل جلسه افتتاحیه حاضر شده اند، چهارنفر مسن تر و جوانتر معین می گردند. در اینجا دو سؤال پیش می آید یکی اینکه اگر چند نفر از لحاظ سن وضع یکسانی داشتند تکلیف چیست؟ و دوم اینکه اگر مسن ترین و یا جوانترین افراد از نمایندگان اقلیت بودند چه باید کرد. مشکل اول را قرعه حل می کند مثلا اگر ۵ نفر نماینده ۷۲ ساله بودند و روز تولدشان هم مشخص نبود یا تصادفاً هر ۵ نفر در یك روز تولدشان بود در این صورت برحسب قرعه یکی از آنها به عنوان رئیس و دیگری به عنوان نایب رئیس سنی انتخاب می شود یعنی قرعه حاکم خواهد بود و تعیین جوانترین برای منشی جلسه هم با همین شکل است. سؤال دوم پاسخش روشن است؛ نمایندگان اقلیت جزو نمایندگان مجلس اند و از حقوق مساوی؛ دیگر نمایندگان برخوردارند و می توانند برحسب مورد در هیئت رئیسه سنی که سن ملاك است قرار گیرند و بر اساس سن ریاست و یا نیابت ریاست و عنوان منشی جلسه را پیدا نمایند و حتی ممکن است هر چهار نفر اعضای هیئت رئیسه سنی (در یك احتمال بسیار نادر) از ۵ نفر نماینده اقلیتها باشند. اشکالی که ممکن است ظاهر گردد در مواردی است که رئیس و نایب رئیس هر دو بر حسب سن از اقلیتها باشند در این صورت تکلیف مراسم تحلیف بر اساس ماده ۵ آیین نامه با مشکل مواجه می گردد زیرا در این ماده تصریح گردیده که متن سوگندنامه توسط رئیس قرائت می شود و نمایندگان به حالت اجتماع در حال قیام آن را تکرار می نمایند و بدیهی است که قرائت کننده سوگند عمومی نمی تواند از اقلیت مذهبی باشد و اگر رئیس و نایب رئیس برحسب سن هر دو از اقلیتها باشند، به جای رئیس نایب او مراسم سوگند را اجرا می نماید (البته فرض اینکه هر دو نفر نمایندگان مسن در بین ۵ نفر نماینده اقلیت باشند بسیار بعید است).

وظایف هیئت رئیسه سنی عبارت است از:

الف. اداره جلسه افتتاحیه

ب. انجام مراسم تحلیف

ج. استقراع برای قرار دادن نمایندگان در شعب ۱۸ گانه
د. اجرای انتخابات هیئت رئیسه موقت
در واقع هیئت رئیسه سنی کار راه اندازی مجلس را انجام می دهد و با انتخاب هیئت رئیسه موقت وظایفش پایان می گیرد.

۲. هیئت رئیسه موقت

تنظیم کنندگان آیین نامه داخلی مجلس بر این اعتقاد بوده اند که معمولا هیئت رئیسه سنی چون به ملاك سن یك امر اداری را عهده دار می شوند، ممکن است توانایی انجام این وظیفه را در چندین جلسه نداشته باشند و هرچه زودتر باید کار اداره مجلس را به هیئتی سپرد که منتخب نمایندگان باشند و چون از طرفی هنوز اعتبارنامه ها تصویب نشده، نمی توان هیئت رئیسه دائمی را برگزید. از این جهت پیش بینی کرده که بعد از اتمام جلسه افتتاحیه و تا زمان تصویب اعتبارنامه اکثریت ۲/۳ ازمجموع اعتبارنامه ها، اداره مجلس با هیئت رئیسه ۱۲ نفری با عنوان موقت باشد. هیئت رئیسه موقت مجلس مرکب ازیك رئیس دونایب رئیس وشش منشی وسه کارپرداز است. این انتخاب به صورت مخفی وبا اکثریت نسبی ودر جلسه علنی دوم مجلس انجام می گیرد و چون بعد از هیئت رئیسه موقت صورت می گیرد، نمایندگان می توانند مشورتهای لازم را بنمایند و اشخاصی را که می دانند توانایی کار را دارند انتخاب کنند. البته مانعی نیست که همان هیئت رئیسه سنی بین منتخبین موقت هم باشند. چون ترکیب و وظایف وطرز انتخاب هیئت رئیسه موقت مانند هیئت رئیسه دائم است. در بحث هیئت رئیسه دائم این مسائل را خواهیم داشت در اینجا به تفاوت بین هیئت رئیسه سنی و موقت اکتفا می نمایم.

الف. هیئت رئیسه سنی حداکثر اداره دو جلسه را عهده دار است در حالی که هیئت رئیسه موقت ممکن است چندین ماه کارش ادامه یابد و جلسات بسیاری را اداره نماید.

ب. هیئت رئیسه سنی ملاکش سن نمایندگان است ولی هیئت رئیسه موقت ملاکش تعداد آرایی است که می آورند.

ج. هیئت رئیسه سنی مرکب از ۴ نفر است ولی هیئت رئیسه موقت مانند هیئت رئیسه دائم ۱۲ نفرند.

۳. هیئت رئیسه دائم

منظور از هیئت رئیسه دائم هیئت رئیسه ای است که برای مدت یك سال انتخاب می شوند و

با توجه به دو نوع هیئت رئیسه سنی و موقت این هیئت رئیسه دائمی است. دائم یعنی دوره یك ساله ای که مجلس به وظایف اصلی می پردازد و از امور مقدماتی خارج شده است. وقتی هیئت رئیسه دائمی انتخاب می شود که وظایف هیئت رئیسه موقت پایان گرفته و اعتبارنامه حداقل دوسوم مجموع نمایندگان (۱۸۰ نفر) تصویب شده و شورای نگهبان هم تشکیل شده باشد. درواقع اعتبار مجلس از همین زمان انتخاب هیئت رئیسه دائم است.

مجلس در مدت رسیدگی به اعتبارنامه ها با نمایندگان آشنا شده و به سوابق و ترتیب کار آنها تا حد بسیاری واقف گردیده و لذا برای انتخاب هیئت رئیسه دائم با بصیرت بیشتری اقدام می نماید.

ترکیب هیئت رئیسه دائم: تعداد نمایندگان هیئت رئیسه دائم عیناً مانند هیئت رئیسه موقت است یعنی یك رئیس و دو نایب رئیس و شش منشی و سه کارپرداز. کسانی که داوطلب عضویت هیئت باشند و یا بخواهند نمایندگانی را نامزد نمایند، مراتب را به هیئت رئیسه موقت اعلام می نمایند و قبل از اخذ رأی اسامی نامزدها به ترتیب وصول بدون بحث در جلسه علنی اعلام می شود تا نمایندگان اطلاع یابند و با توجه به آن تصمیم بگیرند. تکلیف نمایندگان به انتخاب هیئت رئیسه است ولی حتماً لازم نیست که از بین اسامی اعلام شده در جلسه علنی باشد. ممکن است تعدادی از نمایندگان درخارج مجلس توافق نمایند که به اشخاصی رأی بدهند که نام آنها اعلام نشده و داوطلبی خود را اعلام نکرده اند، مثلا اگر رئیس از غیر نامزدهای اعلام شده بود به شرط قبولی خودش منعی ندارد.

ترتیب انتخاب رئیس با انتخاب دیگر اعضای هیئت رئیسه متفاوت است؛ انتخاب رئیس با اکثریت مطلق آرای نمایندگان صاحب رأی است. در صورتی که در نوبت اول اکثریت مطلق حاصل نشود، در نوبت دوم اکثریت نسبی کافی خواهد بود. مثلا اگر حداقل نمایندگان صاحب رأی (نمایندگانی که اعتبارنامه شان تصویب شده و مجلس به مرحله انتخاب هیئت رئیسه دائم رسیده) ۱۸۰ نفر باشد (نمایندگانی که اعتبارنامه شان تصویب نشده حق رأی ندارند) در نوبت اول رأی گیری برای انتخاب رئیس حداقل ۹۱ رأی لازم دارد و اگر کمتر از آن رأی آورد مجدداً اخذ رأی انجام می گیرد ودز این نوبت اکثریت نسبی کافی وملاك انتخاب است وبرحسب تعداد داوطلبین نسبت آراء ممکن است پایین آید ومثلا بیشترین دارنده رأی با ۲۰ رأی به ریاست دائم انتخاب شود وممکن است همین شخص در دور اول اخذ رأی ۹۰ رأی آورده باشد. (این در صورتی است که تشتت آراء در مجلس زیاد وداوطلبین ریاست فراوان باشد که هر کدام چند رأی به خود اختصاص بدهند و الا اگر دو سه نفر کاندیدای ریاست باشند، تعداد آراء منتخب بالا می رود).

دو نفر نایب رئیس مجلس حسب تعداد آراء عنوان نایب رئیس اول و نایب رئیس دوم را خواهند داشت. در صورت تساوی آراء مسن ترین آنها نایب رئیس اول خواهد بود.

انتخاب اعضای هیئت رئیسه سنی و هیئت رئیسه موقت به عنوان هیئت رئیسه دائم بلااشکال است حتی ممکن است مجلس عیناً همه اعضای هیئت رئیسه موقت را به صورت دائم انتخاب کند همان طور که ممکن است همه اعضای هیئت رئیسه موقت عوض شوند.

موضوع قابل انتقاد انتخاب کلمه «دائم» برای هیئت رئیسه نوع سوم است که برای یك سال انتخاب می شوند. از کلمه دائم متبادر به ذهن مدتی طولانی است و اساساً برای مسئولین مجلس که انتخابی هستند و هر چهار سال یك بار انتخابات مجلس تجدید می گردد، نامناسب است خاصه اینکه انتخاب هیئت رئیسه «دائم» برای مدت چهار سال دوران مجلس هم پیش بینی نشده تا به اعتبار چهار سال عمر یك دوره مجلس آن را دائم بدانیم. چهار سال چهار مرتبه انتخاب هیئت رئیسه دارد و نمی شود آن را دائم تلقی کرد بهتر این بود عبارت «هیئت رئیسه یك سال» و یا به طور مطلق «هیئت رئیسه» به کار می رفت تا لااقل دوران هیئت رئیسه مجالس سنا و شورای ملی رژیم سابق را که در شکل دائم واقعی در آمده بود و می رفت که مادام العمر و وارثی هم بشود به یاد نیاورد. اساساً مسئولین جمهوری اسلامی باید به این نکته دقیق روانی توجه نمایند و همان طور که در تعلیمات اسلامی است عمل کنند و شائبه انحصاری بودن مشاغل پیش نیاید همه افراد علاقه مند و مناسب و واجد شرایط باید فرصت داشته باشند تا استعداد و تلاش خود را در جامعه اسلامی به کار اندازند و از انجام خدمت روحیه قوی پیدا نمایند. آن روزی که افرادی خود را صاحب مشاغل به طور دائم بشناسند و به جای انگیزه خدمت به اسلام و امت اسلامی در حفظ مقام خویش بکوشند، فاجعه است. بدیهی است این توضیح این فکر را نمی رساند که مسئولینی که بار سنگین وظایفی را بدوش گرفته اند از تعهد سر باز زنند و شانه خالی کنند و مشاغل را بدون متصدی گذارند و یا افراد غیرلایق جای آنها را بگیرند.

تفاوت هیئت رئیسه موقت و دائم

الف. از لحاظ مدت، هیئت رئیسه دائم برای یك سال انتخاب می شود در حالی که هیئت رئیسه موقت تا تصویب اعتبارنامه هاست و معمولا کمتر از دو ماه می شود.

ب. برای انتخاب رئیس موقت در دور اول اکثریت نسبی کافی است ولی در دائم اکثریت مطلق لازم است و اگر حاصل نشد در دور دوم اکثریت نسبی هم کفایت دارد.

ج. هیئت رئیسه موقت در جریان رسیدگی به اعتبارنامه ها تصدی مجلس را دارند و طبعاً

در مقایسه با هیئت رئیسه دائم وظایف و مسئولیتهایشان وسعت ندارد.

د. هیئت رئیسه موقت هنگامی انتخاب می شوند که امکان رد اعتبارنامه شان وجود دارد ولی هیئت رئیسه دائم از مرحله اعتبارنامه گذشته و تثبیت گردیده اند و از لحاظ استعفا و یا فوت رئیس یا اعضای هیئت رئیسه و ترتیب انتخاب جانشین تفاوتی بین انواع هیئت رئیسه نیست و ماده ۳۲ آیین نامه داخلی ترتیب واحدی را اعلام داشته و می گوید اگر رئیس مجلس پیش از انقضای مدت از ریاست استعفا بدهد یا فوت نماید نواب رئیس به ترتیب تقدم جلسه را منعقد می سازند و متن استعفانامه را قرائت یا فوت را اعلام می دارند. در مورد فوت به احترام متوفی جلسه ختم می شود و در جلسه بعد نایب رئیس جلسه را تشکیل می دهد و رئیس جدید طبق آیین نامه داخلی انتخاب می شود (البته اگر مورد مربوط به رئیس سنی باشد، نایب رئیس که بعد از رئیس مسن ترین نماینده بود اداره جلسه را به عهده خواهد داشت و لزومی به انجام تشریفات فوق نیست). در مورد استعفاء، بعد از اعلام و قرائت متن استعفانامه در مجلس و استماع توضیحات رئیس مستعفی و مذاکراتی که نمایندگان لازم بدانند (حداکثر توضیحات رئیس و مذاکرات نمایندگان یك ساعت خواهد بود) چنانچه استعفا پس گرفته نشود، انتخاب رئیس جدید در جلسه بعد به عمل می آید. در مورد وفات و یا استعفای سایر اعضای هیئت رئیسه نیز باید بدون تشریفات در جلسه بعد تجدید انتخاب به عمل آید و به هر حال انتخاب رئیس و هر یك از اعضای هیئت رئیسه جدید برای مدت باقیمانده از یك سال خواهند بود.

حواشی

۱. آیین نامه استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی در ۴۶ ماده تهیه و در جلسه ۱۹ مرداد ۱۳۶۰ مجلس، به کمیسیون مشترك کار و استخدام و محاسبات مجلس اختیار داده شد که به طور آزمایشی برای دو سال تصویب و به مورد اجرا درآورند و در جلسهٔ اول اسفند ۱۳۶۱ مدت آزمایشی اجرای این قانون ۵ سال تعیین گردید.

۲. از هر ده شعبه مجلس یك نفر برای عضویت کمیسیون آیین نامه داخلی برگزیده شدند لذا این کمیسیون با ده عضو آغاز به کار کرد (جلسه ۳ مجلس ۱۲ خرداد ۱۳۵۹).

کمیسیون آیین نامه داخلی مجلس سعی داشت تا هر چه زودتر وظیفه خود را به انجام رساند و مقارن انتخاب اعضای شورای نگهبان آیین نامه را مهیای طرح در مجلس سازد. حقوقدانان شورای نگهبان می بایست از طریق شورای عالی قضایی پیشنهاد شوند و شورای عالی قضایی هنوز انتخاباتش برای سه عضو انجام نگرفته بود و این فرصتی بود برای کمیسیون آیین نامه داخلی (به مذاکرات جلسه ۷ مجلس ۲۶ خرداد ۱۳۵۹ مراجعه شود).

در جلسه ۱۹ مجلس مورخ ۲۹ تیر ۱۳۵۹ انتخاب حقوقدانان شورای نگهبان انجام گرفت، مجلس اعتبار قانونی پیدا کرد و حال می بایست مجلس وظایف اصلی خود را شروع نماید. به این منظور تصویب آیین نامه داخلی و انتخاب هیئت رئیسه ضرورت داشت. بر طبق قانون شورای انقلاب تقدم و نوبت با انتخاب هیئت رئیسه بود و حال آنکه بر طبق قانون اساسی (اصل ۶۶) تصویب آیین نامه داخلی مجلس مقدم بود و بر طبق آیین نامه می توانست هیئت رئیسه برگزیده شود ولی رسیدگی و تصویب آیین نامه داخلی، جلسات طولانی بحث و مذاکره را لازم داشت. ۱۷ نفر از نمایندگان برای تسهیل کار پیشنهاد کردند که طرح پیشنهادی کمیسیون با قید دو فوریت به صورت آزمایشی برای دو ماه ملاك عمل مجلس قرار گیرد و ظرف یك ماه اول، نمایندگان پیشنهادهای اصلاحی و تکمیلی خود را به هیئت رئیسه برای ارجاع به کمیسیون بدهند. کمیسیون آنها را بررسی نموده و در ظرف ده روز متن تکمیل شده جدید را برای طرح و تصویب در جلسه علنی تقدیم هیئت رئیسه نماید. این پیشنهاد در مجلس تصویب شد و شورای نگهبان هم آن را تأیید کرد و به این ترتیب مجلس دارای آیین کار موقتی شد و بر اساس آن هیئت رئیسه برای یك سال انتخاب شدند.

مدت اجرای موقت آیین نامه داخلی در چندین نوبت تجدید شد (در جلسه ۱۶۵ مورخ ۳۱ خرداد ۱۳۶۰ تا پایان سال ۱۳۶۰ تمدید گردید و در پایان سال هم برای یك ماه دیگر و بازهم برای مدتی تمدید شد).

در ۲۹ دیماه ۱۳۵۹ ماده واحده ای به این شرح در مجلس به تصویب رسید «ماده واحده:

الف ـ کلیه پیشنهادهای نمایندگان محترم به وسیله هیئت رئیسه به کمیسیون تدوین آیین نامه ارجاع خواهد شد. کمیسیون طی مهلتی که از طرف هیئت رئیسه تعیین می شود، گزارش خود را تقدیم مجلس خواهد کرد.

ب ـ پنج عضو جدید با انتخاب مستقیم مجلس به کمیسیون آیین نامه اضافه خواهد شد.

ج ـ هنگام تصویب نهایی آیین نامه داخلی درباره موادی که در مدت مقرر پیشنهاد دوباره آنها نرسیده و

یا پیشنهادات مورد قبول کمیسیون واقع و ملحوظ گردد بدون بحث رأی گیری می شود.» با این شکل کمیسیون تنظیم آیین نامه داخلی با اعضای بیشتری به کار ادامه داد و سعی کرد پیشنهادات نمایندگان را شرح کند و راه ساده ای هم برای زمان طرح در مجلس از قبل تعیین گردید. تصویب مواد آیین نامه در جلسه ۲۸۲ و بعد آن (اسفندماه ۱۳۶۰ و فروردین ۱۳۶۱) نسبتاً با سرعت صورت گرفت زیرا با تصویب ماده واحده فوق غالب مواد بدون پیشنهاد اصلاحی و پیشنهاد حذف تصویب می گردد (تصویب نهایی در جلسه ۶۱/۱/۱۹ بود).

۳. مثل چگونگی بررسی عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور که در زمان احتیاج به صورت قانون مستقلی از تصویب مجلس گذشت و بعد در متن آیین نامه داخلی مجلس به صورت مواد ۱۵۹ الی ۱۶۲ جای گرفت. یا قانون تعیین تکلیف نمایندگانی که به علت غیبت از انجام وظایف وکالت بازمانده اند که در آبان ماه ۱۳۶۰ در جلسات ۲۳۵ و ۲۳۶ مجلس رسیدگی و تصویب گردید ولی بعد در متن آیین نامه داخلی با عنوان غیبت نمایندگان مواد ۱۶۶ تا ۱۶۹ را به خود اختصاص داد.

۴. در واقع شور دوم در مجلس که همراه با رسیدگی به جزئیات است و پیشنهادات اصلاحی و بحثهای موافق و مخالف در هر جزء کار را طولانی می سازد در این مورد از بین رفت. نمایندگان می بایست پیشنهادات خود را از طریق هیئت رئیسه به کمیسیون داده باشند و هر گاه پیشنهاد آنها در کمیسیون مورد توجه قرار نگرفته بود حق داشتند در جلسه علنی آن را مطرح سازند و الا ارائه پیشنهاد جدید و یا پیشنهاد حذف امکان نداشت و چون این رویه استثنایی بود نمایندگان به هنگام طرح آیین نامه در کمیسیون کمتر به فکر آن بودند که در مقام پیشنهاد دادن باشند لذا از بحث در مجلس هم محروم ماندند و معمولاً موادوسیله مخبر کمیسیون در مجلس قرائت می شد و رئیس اعلام رأی می کرد و فقط معدودی از مواد آیین نامه به علت پیشنهاد قبلی بحثهایی را به دنبال داشت.

۵. نظر شورای نگهبان در مورد آیین نامه داخلی مجلس مصوب ۶۱/۱/۱۹ در ۶۱/۲/۲ اعلام گردید. شورای نگهبان در شش مورد به آیین نامه مصوب اشکال وارد ساخته (فقط یك مورد آن به دلیل عدم تطبیق با موازین شرعی است). نظر شورای نگهبان خود جای شگفتی و بحث بسیار دارد که در محل خود خواهد آمد. در اینجا عیناً نظر شورا را منعکس می نماییم.

«۱. آن قسمت از ماده ۲۲ و ۲۶ که دلالت دارد نمایندگانی که هنوز اعتبارنامه آنها در مجلس تصویب نشده حق رأی در تصویب برخی لوایح و طرحها را دارند (دو فوریتی و سه فوریتی). با توجه به اینکه مستفاد از اصل ۹۳ قانون اساسی این است که برای قوام یافتن مجلس شورای اسلامی و تحقق سمت نمایندگی انتخاب شدگان تصویب اعتبارنامه آنها ضرورت دارد، مغایر قانون اساسی است.»

«۲. آن قسمت از ماده ۱۴۷ و ۱۴۸ که اجازه می دهد هر یك از نمایندگان نخست وزیر را مورد سؤال قرار دهند، با توجه به اینکه در اصل ۸۸ تصریح شده است که نماینده از وزیر مسئول می تواند سؤال کند و سؤال، به مفهوم مذکور در قانون اساسی از نخست وزیر پیش بینی نشده است، مغایر قانون اساسی می باشد.»

«۳. ماده ۱۵۰ که اجازه می دهد هر نماینده از هر یك از مسئولان اجرایی و قضایی توضیح بخواهد و مالا حق بازرسی و مشاهده اسناد به او داده شده است، با توجه به اینکه طبق اصل ۷۶ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی حق تفحص و تحقیق دارد نه هر نماینده و اصل ۸۸ نیز حق اظهار نظر را در همه مسائل به هر

نماینده داده است نه تحقیق و تفحص، با قانون اساسی مغایرت دارد.»

«۴. ذیل ماده ۱۵۴ که اجازه می دهد وقت پاسخ دادن به استیضاح مطرح شده در مجلس خارج از مهلت ده روز باشد، مغایر اصل ۸۹ قانون اساسی است که منحصراً مدت را ده روز تعیین کرده است.»

«۵. ماده ۱۶۶ و تبصرهٔ آن برای رسیدگی به اتهام نماینده ترتیب و امتیاز خاصی قائل شده است و نماینده کمیسیون قضایی را در همه مراحل رسیدگی قضایی ناظر قرار داده است با استقلال قوه قضاییه و تساوی عموم در برابر دستگاه قضایی و مفاد و مفهوم اصل ۱۴۰ قانون اساسی منافات داشته و با اصل ۱۵۶ قانون اساسی مغایر است و همچنین با موازین قضایی اسلامی و تساوی همه افراد در ترکیب دادرسی اسلامی مغایر بوده و خلاف شرع است.»

«۶. ماده ۲ چون با عنایت به ماده ۵ مسلمان بودن رئیس سنی استفاده می شود و سایر مواد و تبصره ها مغایر موازین شرعی و قانون اساسی شناخته نشد.»

بخش سوم

رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان در مجلس

چنانکه ذکر شد، مجلس شورای اسلامی با افتتاح رسمیت پیدا می نماید، هیئت رئیسه سنی اداره جلسات اول ودوم را بر عهده دارند و اولین و مهمترین کار مجلس رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان است که در زمان هیئت رئیسه موقت انجام می گیرد. بعضی تصور می کنند مجلس با افتتاح رسمیت می یابد و اعتبار قانونی آن مربوط است به پایان کار رسیدگی به اعتبارنامه ها و تشکیل شورای نگهبان و این نتیجه گیری را از اصول ۶۵ و۹۳ قانون اساسی دارند! در حالی که تلفیق دو اصل یادشده، نمایانگر این است که رسمیت مجلس از زمان افتتاح است و تا زمانی که شورای نگهبان موجودیت پیدا نکرده، مجلس اعتبار قانونی ندارد و بنابراین اگر مجلس با وجود شورای نگهبان افتتاح شود، از همان تاریخ افتتاح هم رسمی است و هم دارای اعتبار قانونی وما می دانیم دوران شورای نگهبان شش سال ودوران مجلس شورای اسلامی چهار سال است و غالباً هنگامی مجلس افتتاح می شود که شورای نگهبان از قبل وجود داشته و مهیای کار است؛ نتیجه اینکه در یك صورت مجلس اعتبار قانونی ندارد و آن وقتی است که شورای نگهبان موجود نباشد؛ اعم از اینکه مدت شورای نگهبان پایان یابد و مجلس از حال اعتبار قانونی خارج شود و یا مجلس جدید بدون شورای نگهبان افتتاح شود و بنابر آن باشد که انتخاب حقوقدانان شورای نگهبان را انجام دهد. رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان مرحله ای است که بایددر آغاز دوره جدید مجلس انجام پذیرد. این رسیدگی ممکن است در وقتی باشد که مجلس فقط رسمیت دارد (یعنی شورای نگهبان نیست) یا در زمانی که مجلس هم رسمی است وهم دارای اعتبار قانونی. اصل ۹۳ قانون اساسی در مورد اعتبارنامه این موضوع را حاکی است که مجلس بدون شورای نگهبان هم می تواند اعتبارنامه نمایندگان را مورد رسیدگی قرار دهد همان طور که بدون شورای نگهبان می تواند حقوقدانان این شورا را انتخاب

نماید. با این مقدمه تشکیلات و ترتیب رسیدگی به اعتبارنامه ها را در دو بند ذیل بررسی می کنیم.

بند اول: ارکان رسیدگی به اعتبارنامه ها

شعب ۱۵ گانه مجلس، کمیسیون تحقیق وجلسات علنی مجلس کاررسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان را انجام می دهند.

۱. تشکیل شعب ۱۵ گانه

الف. تقسیم نمایندگان بین شعب: اولین کار مجلس بعد از افتتاح تقسیم نمایندگان در شعب ۱۵ گانه است که توسط هیئت رئیسه سنی انجام می شود. عضویت در این شعب فقط از طریق قرعه صورت می گیرد، مثلا اگر ۱۸۰ نفر در جلسه حاضر باشند، به ترتیب نفرات برای شعبه اول تا شعبه ۱۵ برگزیده می شوندوبا فرض ۱۸۰ نفر، هر شعبه دارای ۱۲ عضو می شود. اگر ۱۸۵ نفر بود، پنج نفر باقیمانده بر حسب قرعه به عضویت کمیسیون های ۱ تا ۵ درمی آیند. با این تقسیم اعضای شعب حداقل ۱۲ نفر و حداکثر ۱۸ نفر خواهد بود یعنی درصورتی که تمام ۲۷۰ نفر نماینده به عضویت شعب درآیند، هر شعبه ۱۸ نفر خواهد داشت و بر اساس آیین نامه شعبه ای نمی تواند ۱۲ نفر و شعبه دیگر ۱۸ نفر داشته باشند چون حداکثر اختلاف شعب از حیث تعداد اعضاء یك نفر خواهد بود.

ب. انتخاب هیئت رئیسه شعبه: هر یك از شعب ۱۵ گانه هیئت رئیسه ای دارد که توسط اعضای آن شعبه با رأی مخفی و با ورقه انتخاب می شوند. هیئت رئیسه شعبه ۶ نفر هستند (یك رئیس، دو نایب رئیس، یك مخبر ودومنشی) که برای مدت یك سال برگزیده می شوند. اکثریت لازم برای انتخاب هر یك از اعضای هیئت رئیسه اکثریت نسبی است و در عین حال از ۱/۳ کل اعضای شعبه باید بیشتر باشد. مثلا اگر شعبه ۱۵ عضو داشته باشد وبرای انتخاب رئیس رأی گیری شود و سه نفر به ترتیب ۳ و ۴ و ۵ رأی بیاورند، هیچ کدام برای ریاست شعبه حائز اکثریت نسبی لازم نیستند زیرا اکثریت نسبی در این مورد مشروط به بیش از ۱/۳ شده است و ۶ رأی لازم است تا از ۱/۳ کل ۱۵ نفر بیشتر شود. پنج رأی درست معادل ۱/۳ کل اعضاء است و کافی نیست. مجدداً باید رأی گیری شود. اگر در مثال فوق نسبت آرای مأخوذه بین سه نفر ۶ و ۵ و ۴ باشد، کسی که ۶ رأی را دارد به عنوان رئیس انتخاب می شود زیرا اکثریت نسبی بیش از ۱/۳ مجموع را دارد. اگر دارندگان رأی در وضع مساوی باشند و بیش از ۱/۳ مجموع را هم داشته باشند، در این صورت نتیجه بر

اساس قرعه خواهد بود مثلا در فرض فوق اگر دو نفر هر کدام ۶ رأی و یك نفر ۳ رأی داشته باشد، بین دو نفر اول به حکم قرعه رئیس معین می گردد و برای اینکه شعبه برای انتخاب هیئت رئیسه و انجام سایر وظایف رسمیت داشته باشد حداقل ۲/۳ اعضاء باید حاضر گردند. مثلا در شعبه ای که ۱۵ عضو دارد، حداقل حضور ۱۰ نفر لازم است تا جلسه رسمیت داشته باشد و برای انتخاب هیئت رئیسه رأی مثبت بیش از ۱/۳ از کل اعضاء لازم است نه از عده ای که حاضر شده اند. بدیهی است در عمل ممکن است سرنوشت انتخاب هیئت رئیسه وقتی که تمام اعضاء حاضر باشند، با زمانی که ۲/۳ آنها باشند تفاوت نماید، مثلا هیئت رئیسه ای با ۶ رأی اکثریت لازم نسبی را می آورد (وقتی که ۱۰ نفر از ۱۵ نفر حضور را داشته باشند) و هیئت رئیسه دیگری با ۹ رأی انتخاب می گردد (وقتی که هر ۱۵ نفر در جلسه حاضر باشند). بهتر این بود که در آیین نامه به نوعی این نقص برطرف می شد؛ مثلا قید می گردید که باید کتباً وقت جلسه شعبه برای انتخاب هیئت رئیسه دو روز قبل از آن به تمام اعضاء ابلاغ شود. به عبارت دیگر، توافق و همگامی شش نفر از اعضای شعبه باعث نشود که آنان هیئت رئیسه را تماماً به خود اختصاص دهند، یعنی ۶ نفر هماهنگ و مهیای تشکیل هیئت رئیسه فقط به ۴ نفر دیگر هم اطلاع دهند و جلسه شعبه با ۱۰ نفر تشکیل گردد و آن شش نفر نظر خود را تأمین نمایند. ممکن است پاسخ داده شود ۶ نفر مفروض نیازمند حضور ۴ نفر یگر هستند و آن ۴ نفر می توانند مانع رسمیت جلسه شعبه گردند تا حضور بقیه ممکن گردد.

ج. وظایف شعب ۱۵ گانه: بعد از انتخاب هیئت رئیسه، هر شعبه وظایفی دارد که به وظایف اصلی و فرعی قابل تقسیم است منظور از وظایف اصلی وظایفی است که اساساً شعبه به آن منظور تشکیل شده است و وظایف فرعی وظایفی است که انجام آن به عهده شعبه گذاشته شده، هر چند که تشکیل شعبه به آن جهت نبوده است.

وظایف اصلی و مهم شعب رسیدگی به اعتبارنامه ها و تشخیص صحت و سقم و صلاحیت منتخبین بر طبق شرایطی است که در قانون انتخابات وجود دارد. هر شعبه برای تسریع در کار می تواند یك یا چند شعبه فرعی داشته باشد. اعضای شعب فرعی با قید قرعه از بین اعضای آن شعبه تعیین می گردند ولی رسیدگی نهایی در شعبه اصلی به عمل می آید. اعتبارنامه نمایندگان منتخب بر حسب جدول حوزه های انتخابی مجلس شورای اسلامی و بر اساس حروف تهجی از طرف اداره قوانین مجلس با نظارت هیئت رئیسه تنظیم و توزیع می شود. منظور این ست که نظر افراد به هیچ وجه در ارجاع اعتبارنامه ها به شعب دخالت ندارد همان طور که تعیین اعضای شعب هم بدون دخالت و خواست اشخاص

انجام می گیرد. به عبارت دیگر سعی شده که تصویب یا عدم تصویب و ترتیب رسیدگی به اعتبارنامه ها حتی المقدور ازدخالت واعمال نظر شخصی به دور باشد واصول بی طرفی و بی نظری، اساس رسیدگی قرار گیرد. مثلا شعبه ۸ اعضایی پیدا کرده که خودشان و یا هیئت رئیسه و دیگر نمایندگان نقشی در اختصاص این عضویت نداشته اند همین طور اعتبارنامه هایی بر حسب ترتیب و جدول و حروف تهجی به شعبه ۸ داده می شود که اعضای آن شعبه و یا دیگران نقشی خاص در ارجاع نداشته اند.

از جمله وظایف فرعی شعب انتخاب هیئت رئیسه برای یك سال، گزارش انتخاب هیئت رئیسه وسیله مخبر شعبه به مجلس، تشکیل شعبه فرعی در صورت ضرورت برای تسریع در کار، رسیدگی به اعتبارنامه ها، گزارش رسیدگی به اعتبارنامه طبق دستورجلسه ازجانب مخبر به مجلس؛ درصورت غیبت مخبر شعبه گزارش وسیله یکی ازدونایب رئیس یا یکی از منشیان داده می شود، تشخیص صلاحیت نامزدی اعضای شعبه برای عضویت در کمیسیون های مجلس، معرفی دو نفر از اعضاء برای عضویت اصلی و عدلی البدل کمیسیون تحقیق، معرفی یك نفر ازاعضای شعبه برای تشکیل کمیسیون آیین نامه داخلی مجلس. شعبه باید هماهنگ و همراه با انجام وظایف اصلی از عهده وظایف فرعی فوق برآیند. با اینکه وظیفه اصلی شعبه مربوط به اعتبارنامه ها است و این وظیفه معمولا در اوایل دوره پایان می پذیرد، مع الوصف شعب برای تمام دورهٔ نمایندگی ابقاء می شوند تا هرگاه مجلس درامور مهم وعمومی تشخیص داد مطالب را به آنها ارجاع دهد تا درباره آن شور و بررسی نمایند و پس از آن در جلسه عمومی مطرح شود (ماده ۸). بقای شعب به شرح فوق علاوه ازکمیسیون های دائمی است که بعداً آنها را خواهیم شناخت و هر یك برای وظایف خاصی تشکیل می گردد. بدیهی است اعضای همین شعب هستند که کمیسیون های مختلف را هم تشکیل می‌دهند. با تشکیل کمیسیون ها شعب منحل نمی گردند ولی فعالیت شدید آنها که مربوط به دوره رسیدگی به اعتبارنامه هاست به تدریج کم می شود و هر گاه انتخابات میان‌دوره ای انجام پذیرد، باز برای مدتی تشدید می گردد. به طوری که بعداً در مورد تشکیل کمیسیون ها خواهیم دید، شعب مراکزی هستند برای تعیین اعضای کمیسیون های مجلس. تشخیص صلاحیت نامزدی اعضای شعبه برای عضویت در کمیسیون‌های مجلس بر اساس پیشنهاد خود نماینده و رأی اکثریت نسبی مجموع آرای موافق ومخالف هر شعبه خواهد بود (ماده ۱۰) و کمیسیون تدوین آیین نامه داخلی مجلس و کمیسیون تحقیق کمیسیون هایی هستند که بلافاصله بعد از تشکیل شعب و ازطریق همین شعب ظاهر می شوند. برای اینکه شعب وظایف خود را

منظماً انجام دهند، به موجب آیین نامه موظف شده اند صورت جلسات خود را با قید اسامی حاضرین و غایبین و تأخیرکنندگان به وسیله منشی شعبه تنظیم و تقدیم هیئت رئیسه مجلس نمایند.

۲. کمیسیون تحقیق

الف. ترکیب کمیسیون تحقیق. کمیسیون تحقیق ۱۵ عضو اصلی و ۱۵ عضو علی البدل دارد که از جانب شعب ۱۵ گانه معرفی می گردند با این توضیح هر شعبه موظف است بلافاصله بعد از انتخاب هیئت رئیسه دو نفر از اعضای شعبه را که آگاهی بیشتر به مسائل حقوقی دارند و صاحب صلاحیت هم هستند، به عضویت کمیسیون تحقیق برگزینند. آیین نامه تصریح نموده که شعبه باید عضوی را برگزینند که صلاحیت لازم را داشته باشد. این تأکید روی حسن شهرت است و توجه به این است که نمایندهٔ انتخابی در وضعی نباشد که اعتبارنامه اش مورد اعتراض قرار گیرد. و مجموعاً اعضای کمیسیون تحقیق صرفنظر از اطلاعات حقوقی بایستی از آنهایی برگزیده شوند که احتمال ایراد و اشکال به اعتبارنامه هاشان نیست و یا این احتمال بسیار اندك است والا اگر عمده اعضای کمیسیون تحقیق نمایندگانی باشند که اعتبارنامه هاشان در کمیسیون تحقیق مطرح می گردد این کمیسیون و محصول کارش زیر سؤال می رود. اما این لزوم نیست که عضو کمیسیون تحقیق نباید پرونده اش در کمیسیون رسیدگی گردد و یا اگر به کمیسیون ارجاع شد صلاحیت عضویت را از دست می دهد. اعضای کمیسیون تحقیق مثل دیگر نمایندگان ممکن است در معرض اشکال و ایراد قرار گیرند و در آن صورت پرونده شان برای رسیدگی به کمیسیون تحقیق فرستاده شود. بدیهی است در چنین مواردی عضو مورد اعتراض در جریان پرونده خودش به عنوان مدافع دخالت دارد نه به عنوان عضو کمیسیون تحقیق؛ و انتخاب قبلی عضو علی البدل هم به همین منظور است که هرگاه اعضای اصلی کمیسیون به دلایلی از شرکت در رسیدگی معاف باشند یا معذور گردند یا شرکت ننمایند، کمیسیون تحقیق با اعضای علی البدل کارش را دنبال نماید.

ب. مدت کار کمیسیون تحقیق. برای اینکه کار رسیدگی به اعتبارنامه ها با سرعت پیشرفت حاصل نماید با اینکه کار قضایی و تحقیقاتی با محدودیت زمانی سازگار نیست، برای آن مدت تعیین گردیده است. کمیسیون تحقیق برای هر پروندهٔ ارجاعی از تاریخ ارجاع ۱۵ روز وقت دارد که رسیدگی را به انجام رساند و نظر خود را به مجلس اعلام دارد و این طریق عادی کار کمیسیون تحقیق است. اما ممکن است بنابر جهات و دلایلی که

فراوان هم یافت می شود، نتواند ظرف ۱۵ روزمقرر به دوررأی موجه ومدلل برسد دراین صورت به تشخیص خود به کار ادامه می دهد تا تحقیق ورسیدگی را تکمیل نماید. اما ادامه کار کمیسیون بعد از ۱۵ روزمنوط به سکوت مجلس وصاحب اعتبارنامه است والا جریان رسیدگی در وضع دیگری قرار می گیرد.

ج. اقدامات مجلس پس از انقضای مهلت کمیسیون: سکوت مجلس و ادامه کار کمیسیون. ممکن است کار تحقیقات کمیسیون تحقیق در مهلت تعیین شده پایان نیابد و بعد از ۱۵روز همچنان درمورد اعتبارنامه ای ادامه یابد ومجلس سکوت کند ونماینده مورد اعتراض هم تقاضای تسریع ننماید. مثلا ممکن است مدافعات نماینده مورد اعتراض ویا دلایل مخالفین ویا توضیحات شهود ویا ملاحظه اسناد انتخاباتی به علت کثرت نفرات یا ازدیاد موارد طولانی گردد وبه چند ماه برسد وهمه هم واقف باشند که کمیسیون درجریان تکمیل کار است و تعلل و مسامحه ای ندارد؛ درچنین شکلی خود به خود ۱۵ روزمهلت قانونی تجدید می گردد و هر گاه رأی کمیسیون صادر شد گزارش در مجلس مطرح می گردد. نظر دیگری کاملا مخالف با نظر فوق هم می توان با استنباط ازمواد ۱۵ و۱۸ و ۲۰ آیین نامه داخلی ابراز داشت زیرا در ماده ۱۵ تصریح شده کمیسیون تحقیق ظرف حداکثر ۱۵ روز به دلایل رسیدگی نماید مخصوصاً قید «حداکثر» زمان را در حد ۱۵ روز نگهدارد نه بیشتر وماده ۱۸ فقط امکان تمدید را تا ۱۵ روزدیگر پیش بینی کرده وبالاخره درماده ۲۰ آمده که اگر کمیسیون تحقیق درموعد مقرر گزارش ندهد، مخبر شعبه معترض ادله اعتراض را توضیح می دهد. بنابراین می توان نظر بر انتظار نامحدود برای گزارش کمیسیون را متزلزل ساخت امادرعین حال ممکن است با استفاده ازقسمت اخیر ماده ۲۰ «...درموعد مقرر گزارش ندهد مخبر شعبه معترض ادله اعتراض را توضیح می دهد» و ماده ۱۵ که تکلیف آوردن پرونده را به جلسه علنی به تقاضای نماینده مورد اعتراض یا ۱۵ نفر از نمایندگان متوقف ساخته موردرا به دوحالت تقسیم نماییم اول وقتی که اعتبارنامه بر اساس نظر شعبه به کمیسیون تحقیق رفته که در این صورت نمی شود به طور نامحدود در کمیسیون تحقیق بماند ودرصورت انقضای مدت وعدم گزارش ازجانب کمیسیون تحقیق شعبه وارد جریان می گردد (بر طبق ماده ۱۲)، دوم وقتی که بر اساس اعتراض نمایندگان، پرونده به کمیسیون تحقیق ارجاع شود؛ در این صورت ممکن است به طور نامحدود در کمیسیون تحقیق باقی بماند.

۳. درخواست طرح اعتبارنامه در مجلس

بعد از ۱۵ روز مهلت کمیسیون، این حق نماینده مورد اعتراض ودیگر نمایندگان (در صورتی که حداقل ۱۵ نفر باشند) است که تقاضا کنند که کمیسیون تحقیق دلایل عدم تهیه گزارش را به مجلس بدهد و هیئت رئیسه مکلف است این درخواست فردی یا جمعی را در مجلس مطرح نماید و مجلس یکی از تصمیمات ذیل را پس از استماع توضیح نماینده کمیسیون اتخاذ می نماید.

تصمیم مجلس به اینکه تأخیر کمیسیون در صدور رأی و تهیه گزارش موجه بوده ولذا برای مدتی تا ۱۵ روزوقت کمیسیون را تمدید می نماید در این صورت کمیسیون مکلف است در فرصت تمدیدشده نظر بدهد و گزارش تهیه نماید.

تصمیم مجلس به عدم تمدید مهلت؛ در این صورت اعتبارنامه در دستور جلسه بعدی مجلس برای صدوررأی نهایی قرار می گیرد بی آنکه رأی کمیسیون تحقیق را همراه داشته باشد.

بند دوم: ترتیب و مراحل رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان

قانون اساسی فقط در اصل ۹۳ متعرض مسئله تصویب اعتبارنامه نمایندگان در مجلس گردیده ولی آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقررات نسبتاً مفصلی در خصوص طرح اعتبارنامه ها در شعب و کمیسیون تحقیق وجلسات علنی مجلس داردودر واقع به حسب آیین نامه نماینده وقتی نماینده مجلس است و از حقوق و اختیارات نمایندگی برخوردار است که اعتبارنامه اش مورد رسیدگی قرار گیرد و اعتراضی به آن وارد نشود یا در صورت وجود اعتراض با اکثریت به تصویب برسد. ماده ۲۲ آیین نامه داخلی مجلس می گوید «نمایندگانی که هنوز اعتبارنامه آنان به تصویب نرسیده حق دادن رأی به جز در مورد اعتبارنامه نمایندگان وهمچنین حق حضور در شعبه و یا در کمیسیون تحقیق هنگام رسیدگی به اعتبارنامه خود را ندارند و در صورتی که از طرف شعبه یا کمیسیون یا با تقاضای خود برای ادای توضیحات دعوت شوند، حق رأی نخواهند داشت ولی حق نطق در مجلس را دارند».

مواد ۶، ۷، ۱۱ و ۱۳ الی ۲۲ آیین نامه داخلی مجلس در ارتباط با اعتبارنامه نمایندگان و مراحل تصویب آن است.

۱. مرحله اول رسیدگی در شعبه

هر شعبه موظف است هر روز و بدون تعطیل و توقف رسیدگی به پرونده های انتخاباتی و اعتبارنامه های ارجاع شده را دنبال نماید و حداقل روزی ۶ ساعت جلسه داشته باشد. ملاك شعبه در رسیدگی، قانون انتخابات است و در هر پرونده تشخیص صحت و سقم انتخابات وصلاحیت منتخبین را بر طبق شرایط قانون انتخابات باید مورد رسیدگی قرار دهد.[۱] مخبر هر شعبه مکلف است نتیجهٔ کار شعبه را طی گزارشی به هیئت رئیسهٔ مجلس تقدیم دارد. به این ترتیب کار شعبه در مورد پرونده ارجاعی پایان می پذیرد. شعبه نمی تواند مستقیماً با کمیسیون تحقیق مربوط گردد و مثلا پرونده را برای تکمیل تحقیقات به کمیسیون تحقیق بفرستد. شعبه نمی تواند بدون اعلام نظر پرونده را به مجلس بفرستد باید نتیجه را نفیاً یا اثباتاً اعلام دارد. این نتیجه لازم نیست مستدل و با تفصیل ارائه شود و فقط کافی است که مبین قبول یا رد اعتبارنامه از جانب شعبه باشد.

۲. مرحلهٔ دوم طرح گزارش شعبه در مجلس

هیئت رئیسه مجلس گزارشهای واصله مربوط به اعتبارنامه نمایندگان را در دستور مجلس قرار می دهد و بر حسب نوبت، مخبر هر شعبه ای که گزارش مربوط به اوست گزارش را در مجلس قرائت می نماید. در صورت غیبت مخبر به ترتیب یکی از دو نایب رئیس یا یکی از منشیان شعبه وظیفه مخبر را انجام می دهند. گزارش شعبه بدون ذکر دلیل است و یکی از سه حالت ذیل را دارد:

الف. گزارش مبنی بر تأیید نماینده و اعتبارنامه اوست و از جانب نمایندگان هم مخالفتی ابراز نمی شود، در نتیجه اعتبارنامه تصویب شده تلقی می گردد. رئیس مجلس تصویب آن را رسماً اعلام می نماید (ماده ۱۴) سکوت نمایندگان در مقابل گزارش و نظر مثبت شعبه بدون اخذ رأی تصویب مجلس را متضمن است.

ب. گزارش شعبه مبنی بر تأیید اعتبارنامه نماینده است ولی از جانب یك یا چند نفر از نمایندگان ابراز مخالفت می شود. در این مرحله لازم نیست که مخالف استدلال نماید فقط کافی است اعتراض و مخالفت را عنوان کند.

ج. گزارش شعبه مبنی بر عدم تأیید اعتبارنامه است؛ در این صورت اگر نمایندگانی هم در مجلس اعتراض دارند باید اعتراض خود را اعلام نمایند. اثر اعتراض این است که به معترض حق می دهد که در آینده علیه اعتبارنامه صحبت نماید و در کمیسیون تحقیق نیز دلایل اعتراض را معرفی کند. در شق الف کار رسیدگی به اعتبارنامه، با تصویب آن پایان

می گیرد. غالب پرونده های انتخاباتی فقط همین مسیر را می پیمایند.
در شقوق ب و ج پروندهٔ انتخاباتی نماینده بدون بحث در مجلس به کمیسیون تحقیق ارجاع می گردد یعنی وارد مرحلهٔ سوم می شود. مرحله اول و دوم رسیدگی برای تمام پرونده های انتخاباتی وجود دارد و تنها اعتبارنامه هایی که در مرحله دوم تصویب نگردد به مراحل بعدی می رود. شرط تصویب اعتبارنامه در مرحلهٔ دوم دو چیز است اولا در مرحله اول یعنی در شعبه تأیید شده باشد و ثانیاً اعتراضی در مرحله دوم به آن وارد نگردد و الا به کمیسیون تحقیق می رود. مثلا اگر شعبه اعتبارنامه ای را تأیید نکند، موافقت اکثریت قریب به اتفاق نمایندگان هم بدون ارجاع به کمیسیون تحقیق کافی نیست. مرحله دوم محل بحث و تحقیق و توضیح و ارائه دلیل و اخذ رأی موافق و مخالف نیست مرحله دوم مرحله جداسازی و تفکیك پرونده هاست. پرونده هایی که توضیح و بحث و رسیدگی را لازم ندارد، تصویب شده تلقی می گردد. پرونده هایی که نیاز به تحقیق دارد به کمیسیون تحقیق می رود.

۳. مرحله سوم رسیدگی در کمیسیون تحقیق

تمام پرونده های انتخاباتی و اعتبارنامه ها به کمیسیون تحقیق یعنی به مرحله سوم نمی رود. بلکه پرونده هایی به کمیسیون ارجاع می شود که در مجلس معترض داشته باشد معترض ممکن است فقط یك نماینده یا چندین نماینده و یا حتی تمام آنان باشند و برای ارجاع به کمیسیون تحقیق بین موارد فوق فرقی نیست و در مواردی هم که نظر اکثریت اعضای شعبه بر عدم تأیید اعتبارنامه باشد (ولو اینکه گزارش آن به همراه اعتراضی از مجلس نباشد) بازهم دال بر این است که موضوع معترض داشته یعنی آنان که رأی بر عدم تأیید آن در شعبه داده اند، معترضین بر اعتبارنامه محسوب می گردند. کار کمیسیون تحقیق نوعی کار قضایی است. رسیدگی به دلایل مخالفین و موافقین و از جمله استماع شهادت شهود طرفین و اخذ مدافعات نمایندهٔ مورد اعتراض و هرگونه اقدام و رسیدگی است که کشف حقیقت را ممکن می سازد و در پایان صدور رأی است. این رأی باید مدلل و موجه و با امضای اکثریت مطلق اعضای کمیسیون باشد. پروندهٔ انتخاباتی و اعتبارنامه در کمیسیون تحقیق مانند یك پرونده در دادگاه حقوق است کمیسیون تحقیق مانند دادگاه باملاحظه دلایل طرفین و استماع شهادت شهود و بررسی محتویات پرونده رأی می دهد. همان طور که از اسم کمیسیون پیداست وظیفه آن تحقیق است بنابراین همهٔ کسانی که در رابطه با انتخابات و موضوع اعتبارنامه مطلبی دارند، می توانند به این کمیسیون مراجعه

نمایند، و کمیسیون تمام این اطلاعات را دریافت می کند ولی افرادی با قید مهلت وظیفهٔ مراجعه به کمیسیون را دارند. این افراد عبارتند از اولاً مخالفین اعتبارنامه و معترضین که باید دلایل و توضیحات خود را ظرف ۵ روز از تاریخ ارجاع اعتبارنامه به کمیسیون کتباً ارسال دارند. ثانیاً کمیسیون در صورتی که ضروری تشخیص دهد، از تمام یا از بعضی از مخالفین و موافقین و شهود توضیحات شفاهی خواهد خواست. دعوت افراد برای اخذ توضیح در صورتی است که دلایل و توضیحات کتبی کمیسیون را قانع ننماید و موارد ابهام را برطرف نسازد. بنابراین نمایندگان معترض حقی برای حضور در جلسهٔ کمیسیون تحقیق ندارند و نمی توانند مدعی باشند که چرا از آنها دعوت نشده است. این حق کمیسیون است که اگر لازم دید از آنها دعوت کند و یا به همان توضیحات کتبی قناعت ورزد. ثالثاً استماع مدافعات نمایندهٔ مورد اعتراض، در این مورد کمیسیون تکلیف پیدا کرده که به هر حال از وی دعوت به عمل آورد و نماینده مورد اعتراض باید ظرف سه روز از تاریخ ابلاغ دعوت کمیسیون در جلسه حاضر شود و یا کتباً مدافعات خود را ارسال دارد و در صورت دو بار دعوت و عدم حضور بدون عذر موجه حق وی ساقط خواهد شد. تشخیص عذر موجه با کمیسیون تحقیق است. بنابراین در صورتی که عذر نماینده با تشخیص کمیسیون موجه باشد، مثل اینکه به علت بیماری قادر به مراجعه نباشد و امکان ارسال مدافعات کتبی را هم نداشته باشد، ممکن است کار رسیدگی برای مدتی طولانی به تعویق افتد ولی هرگاه عدم حضور بدون عذر موجه باشد، کمیسیون می تواند بدون استماع مدافعات رأی صادر نماید و در عین حال کمیسیون حق دارد که باز هم تأمل نماید و به طرق مختلف نماینده مورد اعتراض را به جلسه کمیسیون فرا خواند و مدافعات او را استماع نماید یعنی کمیسیون حتماً مکلف نیست که با عدم حضور نماینده مورد اعتراض، ولو بدون عذر موجه و در شکل استنکاف، فوراً در مقام صدور رأی برآید. به علاوه ممکن است نماینده مورد اعتراض حاضر نگردد و دفاع نکند مع الوصف نظر کمیسیون بر اساس تحقیقات انجام شده بر قبول اعتبارنامه او باشد. خامساً کمیسیون به اعتراضات و ایراداتی رسیدگی می نماید و تحقیق می کند که از موارد مذکور در قانون انتخابات باشد؛ مثلاً اگر ایراد و اعتراض متوجه فرزند یا پدر نماینده بود کمیسیون حق ندارد به آن رسیدگی کند و از آن طریق به صلاحیت نماینده شك نماید. کمیسیون باید در اطراف اعتراض و ایرادی تحقیق و بررسی نماید که در صورت احراز و اثبات مؤثر در وضع نماینده و اعتبارنامه او باشد. سادساً رأی کمیسیون باید موجه و مدلل باشد این کافی نیست که کمیسیون به مجلس گزارش بدهد و در پایان آن صرفاً اعتبارنامه را صحیح و یا غلط بشناسد

بلکه لازم است جهات ودلایل ومبانی صحت نظر خود رااعلام دارد. سابعاً در کمیسیون باید رأی گیری به عمل آید و قسمت اخیر ماده ۱۵ آیین نامه داخلی مجلس حاکی است که تمام اعضای کمیسیون باید در رأی شرکت داشته باشند و چنانچه اعضایی غایب باشند علی البدل آنها باید شرکت کنند و به هر حال اکثریت مطلق اعضای کمیسیون نظر واحدی را ابراز وذیل آن را امضاء نمایند. اکثریت مطلق در کمیسیون ۱۵ نفره تحقیق با هشت رأی حاصل می گردد.

۴. مرحله چهارم بررسی و اخذ رأی در مجلس

آخرین مرحله رسیدگی به اعتبارنامه جلسه علنی مجلس است که تکلیف را روشن می سازد. در این مرحله چهار اقدام صورت می گیرد.

الف. قرائت رأی صادره از جانب کمیسیون. این رأی ممکن است بر رد اعتبارنامه باشد یا بر تأیید آن. اگر رأی کمیسیون مبنی بر رد اعتبارنامه باشد مخبر کمیسیون تحقیق ادله رد اعتبارنامه را توضیح می دهد.

ب. نطق مخالفین و معترضین به اعتبارنامه. منظور ازمخالفین کسانی هستند که هنگام طرح گزارش شعبه در مجلس ابراز مخالفت کرده اند بنابراین اگر بعداً افرادی درصدد مخالفت برآمده اند یا قبلا به عنوان اعتراض به شعبه مراجعه کرده اند ولی درمجلس ابراز مخالفتی نداشته اند، نمی توانند به عنوان مخالف صحبت نمایند. مدت نطق هر مخالف یك ربع ساعت است مگر اینکه مخالف فقط یك نفر باشد که در این صورت تا نیم ساعت حق صحبت دارد. رأی مخالف یا موافق صادره از جانب کمیسیون تحقیق تأثیری در وضع مخالفین ومذاکرات مجلس ندارد. حداقل زمان صحبت برای مخالف نیم ساعت (اگر یك یا دو نفر باشند) وحداکثر برحسب تعداد مخالف است که هر کدام ربع ساعت وقت دارند. مثلا اگر ده نفر مخالف باشند جمعاً ۲/۵ ساعت می توانند صحبت نمایند.

چنانچه نماینده خاصی معترض نبوده باشد و اعتبارنامه بر حسب نظر شعبه به کمیسیون تحقیق ارجاع شده باشد، بعد از قرائت نظر کمیسیون در مجلس اگر رأی بر رد اعتبارنامه باشدمخبرکمیسیون تحقیق ادلهٔ رداعتبارنامه راتوضیح می هد(چون نماینده مخالفی برای توضیح نبوده) و در صورتی که رأی کمیسیون بر تأیید اعتبارنامه باشد و یا کمیسیون در موعد مقرر اتخاذ تصمیم ننماید، مخبر شعبه معترض ادله اعتراض را توضیح می دهد (چون به اعتبار مخالفت شعبه به کمیسیون رفته). ایراد معترضین نباید

خارج از موارد مذکور در قانون انتخابات باشد یعنی باید از مواردی باشد که انتخابات را اساساً غیر قابل اعتبار می سازد یا نماینده منتخب را غیر واجد شرایط معرفی می کند.

ج. دفاع نماینده مورد اعتراض. وقت دفاع نامحدود نیست. صاحب اعتبارنامه می تواند به مدت یك ساعت صحبت کند وقت ثابت یك ساعت در صورتی است که مخالفین حداکثر چهار نفر باشند و هر گاه نفرات ناطقین مخالف بیشتر باشند، به همان میزان که مخالف صحبت کرده وی حق دفاع دارد.

نکاتی که در مورد دفاع نماینده قابل توجه است اینکه اولا دفاع اجباری نیست. نماینده مورد اعتراض ممکن است اساساً از وقت دفاع استفاده نکند و یا وقت دفاع را به نماینده دیگری واگذار کند. ثانیاً نمایندهٔ مورد اعتراض می تواند بعد از صحبت تمام مخالفین به دفاع پردازد و یا بعد از هر یك از آنان. ثالثاً نمایندهٔ مورد اعتراض حق دارد نماینده یا نمایندگان دیگری را برای دفاع معرفی نماید (مشروط بر اینکه قبلا توافق به این امر کرده باشند و الا نمی تواند نماینده ای را مجبور نماید که از او دفاع نماید). رابعاً نماینده مورد اعتراض و مدافع یا مدافعان او می توانند به تمام اعتراضات در جلسه بعد جواب بدهند یعنی چنانچه بلافاصله آمادگی پاسخگویی نداشته باشند یا محتاج مدارك و اسنادی باشند که باید تدارك ببینند می توانند چنین مهلتی را درخواست کنند. همچنان که ممکن است مجلس به علت طولانی شدن جلسه مهیای استماع مدافعات نباشد. بالاخره ممکن است نماینده مورد اعتراض یا بعضی از مدافعان او چنین تقاضایی را بنمایند. در این صورت به همان اشخاصی که تقاضا کرده اند فرصت داده می شود.

د. اخذ رأی نسبت به اعتبارنامه. آخرین اقدامی که در مجلس در خصوص اعتبارنامه نماینده ای که مورد اعتراض قرار گرفته و کمیسیون تحقیق نسبت به آن رأی داده و در مجلس مطرح شده انجام می گیرد اخذ رأی است. این اخذ رأی با ورقه و به صورت مخفی انجام می گیرد و مناط تصویب اعتبارنامه اکثریت مجموع آرای موافق و مخالف خواهد بود و آرای ممتنع به حساب نخواهد آمد. مثلا اگر از ۱۸۰ رأی نمایندگان حاضر در جلسه ۸۰ نفر رأی ممتنع دادند این ۸۰ رأی در محاسبه اثری ندارد و ۱۰۰ رأیی که در شکل موافق و مخالف آمده تعیین کننده است اگر از آن یکصد نفر، ۵۱ نفر رأی موافق و ۴۹ نفر رأی مخالف داده باشند چون اکثریت از مجموع آرای موافق و مخالف را کسب کرده اعتبارنامه او تصویب شده محسوب است با اینکه ۵۱ رأی کمتر از ثلث نمایندگان حاضر

در جلسه اند.

نماینده مورد اعتراض می تواند تقاضای رأی علنی نماید که در این صورت رأی علنی و با ورقه خواهد بود معمولا وقتی ممکن است تقاضای رأی علنی نماید که بخواهد رأی دهندگان را به صراحت در ابراز نظر وادار سازد. در تقاضای رأی علنی آرای مخالف و موافق و ممتنع با وضوح کامل مشخص اند و صف بندیها را در مجلس نشان می هد. صاحب اعتبارنامه ممکن است با مذاکرات قبلی آرای موافق را شناسایی کرده باشد و احتمال می دهد در مقام رأی مخفی بعضی برخلاف اظهار شفاهی رأی مخالف بدهند و بعد هم مشخص نباشند از این جهت رأی علنی را تقاضا می کند. رأی علنی معمولا اشخاص مردد را در بن بست قرار می دهد و مجبور می سازد که به یك سمت گرایش پیدا نمایند و نتوانند به دو سوی قضیه روی خوش نشان دهند. رأی علنی نمایندگان را به اندیشه بیشتر وادار می سازد و احساس مسئولیت زیادتری می نماید.

انصراف از اعتراض. هرگاه معترض به اعتبارنامه قبل از رأی گیری نهایی از اعتراض منصرف گردد، تکلیف چیست، آیا این انصراف تأثیری در کار دارد یا ندارد فرض انصراف از اعتراض چند صورت دارد.

اول. هر گاه چند نماینده معترض باشند و یکی از آنها از اعتراض صرفنظر نماید و یا همه اعتراض کنندگان به جزیك نفر انصراف حاصل نمایند انصراف تأثیری در جریان کار ندارد و تمام آثار و ترتیبی که به دنبال اعتراض پیش بینی شده باید رعایت گردد.

دوم. هر گاه معترض واحد یا معترضین متعدد از اعتراض منصرف شوند، کمیسیون تحقیق بدون اعلام نظر پرونده را به مجلس باز می گرداند و اعتبارنامه در جلسه رسمی علنی مطرح می گردد و مثل زمانی است که پرونده از شعبه بازگشته یعنی چنانچه شخص دیگری اعتراض نکند اعتبارنامه تصویب شده تلقی می شود. استرداد اعتراض تا قبل از رأی گیری نهایی ممکن است و هر چند که کمیسیون رأی هم صادر کرده باشد، دیگر در مجلس نیازی به اخذ رأی نیست.

سوم. هر گاه معترض اول اعتراض را مسترد دارد و به این جهت اعتبارنامه در جلسه علنی رسمی مطرح شود ولی معترض جدیدی ظاهر گردد، در این صورت برای یك بار پرونده به کمیسیون تحقیق احاله می شود وگزارش کمیسیون تحقیق برای بررسی و اخذ رأی در مجلس مطرح می گردد. به نظر می رسد در مرتبه دوم که پرونده با اعتراض جدید به

کمیسیون تحقیق رفته است هر گاه باز هم معترض از اعتراض انصراف حاصل کند تأثیری در کار کمیسیون ندارد و نظر کمیسیون برای مجلس لازم است، یعنی نمی شود هر بار نماینده ای از اعتراض منصرف شود و پرونده به مجلس آید و باز با اعتراض شخص دیگری به کمیسیون باز گردد و این عمل همچنان تکرار شود. بنابراین وقتی اعتبارنامه ای بر اساس گزارش شعبه در مجلس مطرح شد و معترض پیدا کرد و به اتکای آن به کمیسیون تحقیق ارجاع شد و معترض اعتراض را پس گرفت برای یك بار بدون نظر کمیسیون تحقیق در مجلس مطرح می شود و اگر معترضی نبود تصویب شده تلقی می گردد و اگر معترض جدید داشت باز به کمیسیون تحقیق می رود و در این حالت ولو اینکه معترض جدید هم انصراف حاصل نماید نظر نهایی کمیسیون ضرورت دارد و در مجلس هم رأی گیری لازم است. نکته قابل توجه در این بحث این است که آیا درست است که نماینده ای به اعتبارنامه ای اعتراض کند و وقت مجلس و کمیسیون تحقیق را بگیرد و حیثیت طرف را در معرض تهدید قرار دهد و بعد بگوید اشتباه کردم و اعتراض را مسترد دارد؟ پاسخ این است که نمی توان نماینده را در ابراز نظر مخالف و اعتراض محدود نمود و کار را بر موارد اعتراض مشکل ساخت؛ در عین حال نمایندگان باید مقید به وظایف و تکالیف اسلامی باشند. در هیچ شرایطی اغراض شخصی و هوی و هوس را به کار مجلس راه ندهند اگر اعتراض دارند با مبانی درست باشد نه بر اساس شایعات و البته هر گاه پی بردند که مورد اعتراض به همراه اشتباه بوده اعتراف به اشتباه هم بر اصرار بر مخالفت ترجیح دارد.

بند سوم: وضع نماینده قبل از تصویب اعتبارنامه

نماینده ای که از حوزه انتخابیه اعتبارنامه دریافت داشته نماینده آن حوزه است. تصویب اعتبارنامه در مجلس به این معنی است که نماینده تمام ملت می شود. در واقع سیر مراحل اعتبارنامه در مجلس دو خاصیت دارد یکی اینکه به شرایط قانونی انتخابات و نماینده رسیدگی می شود و دیگر اینکه نماینده از مقام نمایندگی یك حوزه به نمایندگی مردم سراسر کشور ارتقاء پیدا می نماید. از تاریخ افتتاح مجلس تا مرحله تصویب اعتبارنامه نماینده از حقوق ذیل در رابطه با مجلس برخوردار است.

۱. حق حضور در مجلس را دارد، در تمام جلسات علنی مجلس می تواند شرکت نماید.
۲. می تواند به عضویت شعب رسیدگی به اعتبارنامه و کمیسیون تنظیم آیین نامه

داخلی مجلس و کمیسیون تحقیق انتخاب گردد.

۳. حق دارد برابر آیین نامه در مجلس نطق نماید.

۴. حق رأی در مورد اعتبارنامه دیگر نمایندگان را دارد و می تواند به عنوان معترض با اعتبارنامه هایی مخالفت نماید یا در موافقت با آنها صحبت کند.

۵. ممکن است به عضویت هیئت رئیسه سنی یا هیئت رئیسه موقت درآید و اما اینکه آیا ممکن است عضو هیئت رئیسه دائم هم بشود موضوع قابل تأمل است. زمان هیئت رئیسه سنی و هیئت رئیسه موقت زمانی است که هنوز تکلیف اعتبارنامه ها در حد ۲/۳ مجموع روشن نگردیده و لذا قطعاً نماینده قبل از تصویب اعتبارنامه، می تواند جزو هیئت رئیسه سنی و موقت باشد ولی اعضای هیئت رئیسه دائم وقتی انتخاب می شوند که مجلس وارد مرحله جدیدی شده و اکثر نمایندگان اعتبارنامه شان تصویب گردیده است . مسئله اینجاست که در حالتی که اکثر نمایندگان از مرحله تصویب اعتبارنامه گذشته اند آیا ممکن است برای تصدی اداره مجلس به اشخاصی رأی بدهند که هنوز به این مرحله نرسیده اند یعنی اعتبارنامه شان در مرحله شعبه یا کمیسیون تحقیق است. علاوه بر اینکه ممکن است اعتبارنامه ای به دلیل لزوم وسعت رسیدگی با تأنی به مرحله تصویب در مجلس برسد امکان این هم هست که نماینده ای اعتبارنامه اش را در جریانات قبل از مجلس با تأخیر دریافت دارد یا به علل دیگری مدتها بعد از افتتاح و مثلا در اواخر دوره هیئت رئیسه موقت به مجلس وارد گردد و اعتبارنامه اش را تقدیم دارد. اگر چنین شخصی داوطلب عضویت در هیئت رئیسه دائم باشد و یا دیگران وی را کاندیدا نمایند تکلیف چیست؟ مجموع مواد آیین نامه و استنباط از اصول قانون اساسی نمایانگر منع نیست صاحب اعتبارنامه در جریان رسیدگی می تواند حتی با رأی نمایندگان در مقام ریاست دائم مجلس قرار گیرد زیرا اولا ملاک زمان انتخاب به این مقام است و در آن زمان با عنوان نمایندگی در مجلس حضور دارد و تا زمانی که اعتبارنامه رد نشده اصل صحت نمایندگی و استفاده از امتیازات نمایندگی حاکم است ثانیاً کسانی که رأی برای ریاست وی می دهند همانها هستند که اعتبارنامه را هم تصویب می نمایند. بعید است به شخص مشکوکی که از سابقه و ترتیب انتخاب او بی اطلاعند برای تصدی امور مجلس رأی بدهند و لذا معمولا اگر به چنین انتخابی رأی دادند قطعاً به پذیرش اعتبارنامه او هم رأی خواهند داد ثالثاً همان طور که ممکن است عضو هیئت رئیسه یا رئیس مجلس در دوران نمایندگی به دلایلی مثل ارتکاب جرم از نمایندگی و ریاست کنار رود در مورد بحث به فرض اینکه اعتبارنامه رئیس مردود اعلام گردد، عنوان نمایندگی و تبعات آن از جمله عضویت در هیئت رئیسه هم از او

سلب می گردد.

مطلب دیگر اینکه آیا نماینده قبل از تصویب اعتبارنامه حق رأی دارد یا نه. دیدیم آیین نامه فقط حق دادن رأی به اعتبارنامه نمایندگان را مجاز شناخته و در این مورد، استثنائی حتی درموردخودنماینده قائل نگردیده یعنی به اعتبارنامهٔ خودش هم می تواند در جلسه علنی مجلس رآی بدهد (ولی حق رأی به اعتبارنامه خودش به هنگام طرح در شعبه و کمیسیون تحقیق سرایت ندارد). با این ترتیب در موارد غیر مربوط به اعتبارنامه حق رأی از او سلب شده است. نتیجه این سلب حق رأی دادن این است تا زمانی که اعتبارنامه تعداد لازم نمایندگان برای رأی دادن تصویب نشده باشد رأی گیری در مجلس ممکن نیست واگر حقوقدانان شورای نگهبان هم بنا باشد از طریق چنین مجلسی انتخاب شوند این مورد استثنائی است که اصل ۹۳ قانون اساسی به آن تصریح نموده است و اصولا اعتبار قانونی مجلس موکول به وجود شورای نگهبان شده است. در آیین نامه داخلی مصوب ۶۱/۱/۱۹ مجلس بر طبق مواد ۲۲ و ۲۶ نمایندگان قبل از تصویب اعتبارنامه حق رأی در تصویب برخی لوایح وطرحها (دوفوریتی وسه فوریتی) را داشتند اما شورای نگهبان اصل ۹۳ چنین استنباط داشت که تصویب اعتبارنامه نمایندگان موضوعیت دارد و باید اثری بر آن مترتب باشد و این اثر همان عدم توانایی نماینده دردادن رأی است والا اگر بتواندرأی بدهد اثر قابل توجهی بر تصویب اعتبارنامه که در قانون اساسی آمده مترتب نیست و به همین جهت با حذف ماده ۲۶ و اصلاح ماده ۲۲ آیین نامه مجلس از نظر شورای نگهبان تبعیت کرد و وظایف نماینده قبل از تصویب اعتبارنامه به شکل فعلی در آیین نامه درآمد.

بند چهارم: نتایج تصویب اعتبارنامه

گفتیم ظاهراً به دلیل حوزه بندیی که انجام انتخابات دارد نماینده قبل از تصویب اعتبارنامه نماینده یك حوزه انتخابیه است ولی بعد از تصویب آن نمایندگی ملت را پیدا می نماید. زیرا کسانی اورا تأیید کرده اند که نمایندگی حوزه های مختلف را دارند. وظایفی را که نماینده باید در مجلس به انجام آن قیام نماید وظایف محلی وحوزه ای نیست وظایف مربوط به تمام کشور و سرنوشت مملکت و عموم ملت است. بعضی وکالت مجلس را با وکالت دعاوی ویا با شورای محلی اشتباه می کنند و مثلا کسانی که رأی به وکیل مجلس داده اند انتظاردارند که او اشکالات زندگی آنها را برطرف سازد. اختلافات آنها را مرتفع نماید ودر نزدمقامات اجرایی سخنگوی آنها باشدودرجهت رفاه وآسایش مردم آن حوزه

کوشش نماید، برق و آب و نان و گوشت موکلین را افزایش دهد، مقامات مسئول محلی را بر طبق تمایل موکلین تغییر دهد و وکیلی را خوب و موفق می شناسند که در این نوع کارها موفق باشد؛ درحالی که هیچ یك از این وظایف مربوط به نماینده مجلس نیست. پی گیری چنین مواردی او را از وظایف اصلی که اعمال حاکمیت از طریق قوه مقننه است باز می دارد. نمایندگان مجلس باید تمام وقت خود را در جهت مسائل اساسی و کلی و خط مشی عمومی مملکت مصروف نمایند. نماینده مجلس به همان اندازه که به حوزه انتخابی توجه می کند باید به سایر نقاط کشور توجه کند و دردهای عمومی مملکت را بشناسد و اگر از مسئولین اجرایی اجرای امری را برای حوزه انتخابیه اش می خواهد نه به عنوان اینکه در آن قسمت موکلین او ساکن اند و از او انتظار اقدام دارند بلکه باید به این عنوان باشد که مشکلی در قسمتی از مملکت وجود دارد و او از آن مطلع است و از دیگران بیشتر به آن مشکل وقوف دارد و راه حل آن را می شناسد. اصل هشتادوچهارم قانون اساسی می گوید «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید». مسئولیت نماینده در برابر تمام ملت به خاطر همان نمایندگی است که بعد از تصویب اعتبارنامه از جانب ملت پیدا می نماید و او را از یك حوزه خاص انتخابی مجزا می سازد. همین مسئولیت در برابر عموم ملت است که نماینده می تواند و باید مبین نظرات و افکار و خواستها و مطالب مربوط به هر قسمت از مملکت باشد. به نظر می رسد روند مجلس در دوره اول در جهت تثبیت این فکر بوده که نمایندگان مجلس نماینده حوزه انتخابیه اند و بیش از هر چیز باید در اندیشه موکلین باشند و انتظارات آنها را بر آورند.

نماینده پس از تصویب اعتبارنامه مانند دیگر نمایندگان به انجام وظایف می پردازد و دیگر اعتبارنامه وی و ترتیب انتخاب او قابل تجدید نظر و رسیدگی نیست. تصویب مجلس به معنی ختم مسئله اعتبارنامه است و نمایندگی صاحب آن را تثبیت می نماید و دیگر از طریق اعتبارنامه نمی شود وی را از مجلس دور ساخت.

حواشی

۱. ازجمله مواردی که ممکن است شعبه به آن برخورد نماید و اعتبارنامه ای را بدون استدلال و بررسی تأیید نکند، تابعیت خارجی نماینده منتخب است. مثلا شعبه ضمن پرونده انتخاباتی و شکایات واصله به سندی می رسد که حاکی است صاحب اعتبارنامه تحصیل تابعیت کشور دیگری مثل امریکا را نموده، هر چند که تابعیت ایرانی را هم ازدست نداده باشد. کافی است به همین علت شعبه اعتبارنامه را تایید نکرده و تحقیق بیشتر را به کمیسیون تحقیق واگذار کند. هرگاه سن منتخب در حدود تعیین شده قانونی (حداقل ۲۵ سال و حداکثر ۷۵ سال) نباشد مثلا دارنده اعتبارنامه برحسب شناسنامه ۸۰ سال دارد و یا از ۲۵ سال تمام کمتر است در این صورت شعبه نمی تواند چنین اعتبارنامه ای را تایید کند و طبعاً به رد آن باید اظهارنظر نماید.

از شرایط انتخاب شونده، داشتن سواد خواندن و نوشتن به حد کافی است. حال اگر شعبه با اعتبارنامه شخصی مواجه شود که اساساً بی سواد است و به جای امضاء اثر انگشت گذاشته، ناچاراست اعتبارنامه اش را رد نماید.

ممکن است شعبه مدارکی را علیه صاحب اعتبارنامه دریافت دارد که ورشکستگی او را از لحاظ اقتصادی حاکی است و دادگاه در حکم ورشکستگی او را مقصر شناخته است یا کسی است که مرتکب جرمی شده و به دلیل ارتکاب آن جرم و تعیین مجازات از حقوق اجتماعی که از جمله حق انتخاب شدن است محروم گردیده است یا منتخب دررژیم سابق بعد از ۱۵ خرداد سال ۴۲ یکی ازمشاغل عمده رامثل سفارت یا وزارت یا استانداری یا نمایندگی مجلس یا سناتوری را عهده دار بوده (و به این مناسبت قانون او را محروم شناخته) درچنین مواردی تکلیف شعبه به تایید اعتبارنامه نیست و مواردی که شخص صاحب اعتبارنامه اشکالی در شرایط و صلاحیتش نیست اما انتخابات به نحو مطلوب و قانونی برگزارنشده است مثلا بعد از صدور اعتبارنامه دادگاه صلاحیتدار در رسیدگی به تقلبات انتخابات آن حوزه متصدیان و مسئولین انتخاباتی حوزه را محکوم کرده و بطلان آرای صندوقهایی را اعلام داشته که با وجود این بطلان اعتباری برای انتخابات باقی نمانده وقهراً شخص منتخب با وجود صلاحیت شخصی نمی تواند عنوان نمایندگی را احراز نماید در چنین وضعی بر شعبه مربوطه است که بر رد اعتبارنامه نظر بدهد.

عدم اشتهار به فساد و نادرستی از شرایط لازم انتخاب شونده است. هرگاه شعبه اسنادی را ملاحظه نماید که صاحب اعتبارنامه را دایر کننده مراکز فساد نشان دهد و یا محکومیتهایی در این مورد داشته باشد، قطعاً باید به رد اعتبارنامه اظهارنظر کند بی آنکه شعبه مکلف باشد که در مقام رسیدگی و تحقیق برآید و صحت و سقم موارد را تشخیص دهد. این رسیدگیها و استماع شهادتها و مدافعات نماینده کاراختصاصی کمیسیون تحقیق است نه کار شعبه. کمیسیون تحقیق باید مستدل اظهار نماید و تقریباً یك کار قضایی را انجام دهد علی ای حال به پاره ای ازموارد موجب رد اعتبارنامه در شعبه اشاره کردیم ومعلوم است که موارد عملی بسیار فراوان ممکن است پیش آید که حتی گاهی اعضای شعبه را دچار تردید سازد و یا شعبه سختگیر نباشد و بر تأیید اعتبارنامه نظر بدهد ولی درمجلس نماینده یا نمایندگانی درمقام اعتراض برآیند و به هر حال پرونده به کمیسیون تحقیق برود.

بخش چهارم

تشکیلات داخلی مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی مرکب از ۲۷۰ نماینده ملت (یا حداقل ۱۸۰ نفر) است. تصمیم گیری در جمعی چنین وسیع محتاج آن است که قبلا رسیدگیهای مقدماتی انجام شده و مسائل مهیای اظهارنظر نهایی باشد و این کار معمولا در واحدهای کوچکی به نام کمیسیون صورت می گیرد. اصول شصت‌وششم و هشتادوپنجم قانون اساسی[1] از کمیسیون های مجلس نام برده و تعداد و ترتیب کار و حدود اختیارات آنها را به آیین نامه داخلی مجلس واگذار ساخته است. حد اعلای اختیاری که کمیسیون های داخلی مجلس می توانند داشته باشند اختیار وضع بعضی از قوانین با تفویض مجلس به صورت موقت و آزمایشی است که وظیفه ای بسیار مهم است. بنابراین مجلس شورا تنها به جلسات علنی مجلس (که غالباً متبادر به ذهن است) اطلاق نمی گردد. مجلس شورا اعم است از جلسات علنی که با تمام تشریفات و خصوصیاتی که دارد به بحث و رسیدگی مسائل مختلف می نشیند و نمایندگان با حقوق و اختیارات مساوی وظایف خود را انجام می‌دهند و واحدهای داخلی که بر طبق آیین نامه هر کدام وظایفی را عهده دارند. ماده ۳۳ آیین نامه داخلی مجلس در مبحث کمیسیون ها در خصوص دلیل و علت تشکیل کمیسیون ها می گوید «به منظور بررسی و اصلاح و تکمیل لوایح دولت و طرحهای قانونی که نمایندگان ویا شوراهای عالی استانها بر طبق اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی به مجلس می دهند و به منظور تهیه و تمهید طرحهای لازم و انجام وظایف دیگری که بر طبق قانون به عهده مجلس گذاشته شده است، کمیسیون هایی در مجلس تشکیل می گردد.»

بنابراین کمیسیون ها قسمتی از مجلس اند، کار مجلس را تسهیل می نمایند و به مجلس قدرت و تحرک می دهند و موجب آن هستند که مجلس حاصل کاری قابل توجه داشته باشد.

انواع کمیسیون ها

آیین نامه داخلی مجلس از دو دسته کمیسیون نام برده و بر آن اتکاء کرده است. نخست کمیسیون های دائمی که بر حسب وظایف وزارتخانه ها و نهادهای رسمی کشور تشکیل می شوند و عمده کمیسیون ها از این نوع اند؛ دوم کمیسیون های ویژه که برای موضوع مشخص و معین تشکیل و با انجام آن پایان می یابد.

۱. **کمیسیون های دائم.** ماده ۳۴ آیین نامه داخلی در رابطه با کمیسیون های دائمی می گوید «تعداد وظایف یا عناوین کمیسیون های دائمی که بر حسب وظایف وزارتخانه ها و نهادهای رسمی کشور تشکیل می شود در این آیین نامه تعیین گردیده است. علاوه بر آنها کمیسیون های اصل ۷۶ (تحقیق و تفحص) و اصل ۹۰ (مربوط به شکایات افراد) قانون اساسی و دیوان محاسبات و بودجه مجلس نیز تشکیل خواهد شد. نمایندگان بر حسب سوابق و اطلاعات و با رعایت اولویتها به عضویت این کمیسیون ها انتخاب می شوند هر کمیسیون می تواند با تصویب اکثریت اعضای خود برای مشاوره از صاحبنظران دعوت کند».

ماده ۴۲ آیین نامه داخلی کمیسیون های دائمی مجلس را به این شرح بر شمرده است:

۱. کمیسیون آموزش، فرهنگ و تحقیقات (در ۶۳/۸/۱۵ به دو کمیسیون مستقل آموزش و پرورش، فرهنگ و آموزش عالی تبدیل گردید.)

۲. کمیسیون ارشاد و هنر اسلامی و وسایل ارتباط جمعی

۳. کمیسیون امور اقتصادی و دارایی

۴. کمیسیون امور برنامه و بودجه

۵. کمیسیون امور نفت

۶. کمیسیون صنایع و معادن

۷. کمیسیون کار و امور اجتماعی و امور اداری و استخدامی

۸. کمیسیون مسکن و شهرسازی و راه و ترابری

۹. کمیسیون امور قضایی و حقوقی

۱۰. کمیسیون امور دفاعی (شامل امور سپاه پاسداران)

۱۱. کمیسیون سیاست خارجی

۱۲. کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور

۱۳. کمیسیون امور بهداری و بهزیستی و امداد و تأمین اجتماعی و هلال احمر

۱۴. کمیسیون امور پست و تلگراف و نیرو

۱۵. کمیسیون امور بازرگانی و توزیع
۱۶. کمیسیون امور کشاورزی و عمران روستاها
۱۷. کمیسیون امور سازمانهای وابسته به نخست‌وزیری (از قبیل سازمان تربیت بدنی و امور اوقاف)
۱۸. کمیسیون اصل ۹۰
۱۹. کمیسیون دیوان محاسبات بودجه و امور مالی مجلس
۲۰. کمیسیون نهادهای انقلاب (از قبیل جهاد وبنیاد مستضعفین و بنیاد شهید)
۲۱. کمیسیون سؤالات[2]
۲۲. کمیسیون تحقیق
۲۳. کمیسیون تدوین آیین نامه مجلس
۲۴. کمیسیون ویژه برای بررسی قوانین شورای انقلاب و قبل از انقلاب[3]

بر طبق ماده ۴۶ آیین نامه داخلی، کمیسیون‌های مجلس منحصر و محدود به آنچه تعیین گردیده نخواهد بود بلکه در هر مورد اعم از امور داخلی مجلس و یا وظایف تقنینیه مجلس در صورتی که کمیسیون‌های دیگری ضرورت داشته باشد با تصویب مجلس تشکیل خواهد شد.

۲. کمیسیون‌های ویژه موقت. این نوع کمیسیون دائمی نیست و پس از اتمام وظیفه خاص منحل می گردد. ماده ۵۳ آیین نامه داخلی مجلس می گوید «در مورد لوایح و طرحهایی که ارتباط اساسی آن به کمیسیون معین روشن نبوده و جنبه های مختلفی داشته باشد هیئت رئیسه مجلس می‌تواند کمیسیون موقت خاصی که افراد آن از طرف کمیسیون های مربوطه انتخاب می شوند تشکیل دهد و طرح و لایحه را به آن کمیسیون ارجاع نماید کمیسیون مزبور مانند کمیسیون های دیگر از بین اعضای خود رئیس و نایب رئیس و دو منشی و یك مخبر انتخاب می کنند و پس از شور، نتیجه رأی خود را به مجلس گزارش می‌دهد» و در مورد مسائل مهم و استثنائی که برای کشور پیش می آید و تشکیل کمیسیون ویژه ای برای رسیدگی و گزارش ضرورت پیدا می کند به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان صاحب رأی و تصویب مجلس کمیسیون ویژه تشکیل می شود و اعضای کمیسیون ویژه که ۵ تا ۱۱ نفر خواهند بود مستقیماً در جلسه علنی توسط نمایندگان با رأی مخفی به اکثریت نسبی انتخاب خواهند شد.[4] ازجمله این کمیسیون ها سه کمیسیون ویژه ذیل قابل ذکر است:

۱. کمیسیون ویژه نظام بانکی

۲. کمیسیون ویژه احیاء و واگذاری اراضی مزروعی.
۳. کمیسیون ویژه بررسی طرح اطلاعات و امنیت کشور

سازمان داخلی کمیسیون‌ها

هر کمیسیون مجلس مرکب از تعدادی از نمایندگان است که با ضوابط تعیین‌شده وظایف را انجام می‌دهند.

۱. عضویت در کمیسیون. ماده ۳۵ آیین نامه داخلی تکلیف عضویت در کمیسیون‌ها را مشخص ساخته که عیناً و بدون توضیح می آوریم: «هیئت رئیسه پس از دریافت گزارش بدوی شعب درباره نامزدهای کمیسیون‌های مجلس این گزارش را تکثیر و در میان نمایندگان توزیع می نماید. ۴۸ ساعت پس از این توزیع، مجدداً شعب تشکیل جلسه می‌دهند (در مباحث گذشته شعب و مأموریت آنها را شناخته‌ایم) و با توجه به گزارش منتشر شده و بررسی همهٔ اولویتها دوباره نامزدهای خود را برای هر کمیسیون انتخاب و به هیئت رئیسه گزارش می نمایند. درصورتی که تعداد افراد معرفی شده ازطرف شعب برای هر کمیسیون بیش از تعداد لازم باشد، مجموع افراد معرفی شده برای هر کمیسیون با دعوت یکی از افراد هیئت رئیسه تشکیل جلسه می‌دهند تا در مورد افراد موردنیاز هر کمیسیون به توافق برسند. در صورتی که توافق لازم به عمل نیاید، افراد موردنیاز هر کمیسیون با قرعه تعیین خواهند شد. افرادی که قرعه به نام آنها اصابت نکند در کمیسیون دوم مورد تقاضای خود، درصورتی که ازمتقاضیان اولویت درجه اول تکمیل نشده باشد قرارداده خواهند شد. اگر در این مرحله نیز تعداد افراد بیش ازتعداد لازم کمیسیون باشد مجدداً میان این گروه قرعه‌کشی به عمل خواهد آمد (در این مرحله از قرعه‌کشی دارندگان درجه اول اولویت در این کمیسیون بدون قرعه حق تقدم دارند) افرادی که در این مرحله نیز قرعه به نام آنها اصابت نکند با تشخیص کمیسیون مشترك هیئت رئیسه و رؤسای شعب به یکی از کمیسیون‌های مجلس فرستاده خواهند شد».

۲. نکات قابل توجه در عضویت کمیسیون‌ها. برابر آیین‌نامه داخلی مجلس اولا تمایل نمایندگان و تخصص آنها، نظر شعب اولیه‌ای که برای رسیدگی به اعتبارنامه‌ها تشکیل می گردد، نظر هیئت رئیسه مجلس، نظر کمیسیون مشترك هیئت رئیسه و رؤسای شعب در عضویت کمیسیون‌ها دخالت دارد و به ترتیبی است که اولویتها رعایت گردد و تبعیضی بدون جهت پیش نیاید. ثانیاً غیر ازرئیس مجلس هر نماینده موظف است عضویت یکی از کمیسیون‌های دائمی را که برای آن انتخاب و تعیین می شود بپذیرد؛ استثنای

رئیس ظاهراً به مناسبت وظایف خاصی است که معمولا دارد. ثالثاً هیچ یك از اعضای هیئت رئیسه مجلس نمی تواند به عضویت کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس انتخاب شود. رابعاً شرکت نمایندگان در کمیسیون هایی که عضو نیستند با حق اظهارنظر مجاز است اما نمی توانند در رأی مشارکت نمایند. خامساً عضویت در کمیسیون آیین نامه و تحقیق و کمیسیون ویژه بررسی قوانین شورای انقلاب و قبل از انقلاب مانع از عضویت دیگر کمیسیون ها نخواهد بود. سادساً هر نماینده در رأس هر شش ماه می تواند از طریق هیئت رئیسه تقاضای تغییر کمیسیون را بنماید و این تغییر و انتقال با موافقت اکثریت اعضای کمیسیون های ذینفع انجام می پذیرد.

۳. ترتیب انتخاب هیئت رئیسه و اداره کمیسیون. پس از انتخاب اعضای کمیسیون ها هر کمیسیون به ریاست مسن ترین عضو و با حضور حداقل دوسوم اعضای خود منعقد و فوراً یك رئیس ودونایب رئیس ویك مخبر ودومنشی با رأی مخفی وبا ورقه با اکثریت نسبی به مدت یك سال انتخاب می نماید (ماده ۳۸ آیین نامه). هیئت رئیسه مجلس حداقل یك نفر منشی اداری مناسب از کارمندان مجلس در اختیار هر کمیسیون می گذارد تا امور اداری مربوطه را از قبیل ارتباط با هیئت رئیسه و ادارات مجلس و کمیسیون ها و تنظیم و توزیع مراسلات و ضبط مذاکرات و بایگانی اوراق و پرونده ها و سرعت جریان امور دفتری و تهیه صورت جلسات و سایر امور را عهده دار باشد (ماده ۴۱). مناط اعتبار برای رسمیت جلسه هر کمیسیون حضور حداقل دوسوم اعضاء می باشد و تصویب تصمیمات کمیسیون با اکثریت مطلق آرای عده حاضر خواهد بود (ماده ۳۹).

۴. تعداد اعضای هر کمیسیون. تعداد اعضای کمیسیون ها حداقل ۷ نفر وحداکثر ۱۳ نفر با تشخیص جلسه مشترك هیئت رئیسه و رؤسای شعب خواهد بود. تعداد اعضای کمیسیون های اصل ۹۰ وکمیسیون ویژه بررسی قوانین شورای انقلاب وقبل از انقلاب، به ترتیب حداکثر ۳۱ و ۲۱ نفر خواهد بود (ماده ۴۳).

مقایسه با کمیسیون‌های مربوط به مجلس شورای ملی سابق

مجلس شورای ملی رژیم سابق در اولین جلسه بعد از انجام مراسم تحلیف به حکم قرعه نمایندگان حاضر را به طور مساوی به شش شعبه تقسیم می کرد و پس از تقسیم هر چند نفری که باقی می ماندند یا بعد اضافه می شدند، مرتباً از شعبه اول یك یك به شعبه

افزوده می‌شدند. شعب فقط دو وظیفه داشتند اول رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان و پرونده های انتخاباتی و گزارش آن به مجلس؛ دوم انتخاب اعضای کمیسیون ها گزارش هر یك از شعب در خصوص اعتبارنامه ها در مجلس قرائت می شد و هر گاه مخالفی نبود تصویب شده محسوب می گردید. و هر گاه گزارش شعبه مبنی بر رد اعتبارنامه نماینده بود یا در مجلس کسی مخالفت می کرد، به کمیسیون تحقیق ارجاع می شد. رأی کمیسیون تحقیق که می بایست مدلل و موجه باشد در مجلس قرائت می شد ورد یا قبول نمایندگی با مجلس بود. کمیسیون تحقیق مرکب ازمنتخبین هر یك ازشعب به نسبت سه تن از هر شعبه بود.

پس از تصویب اعتبارنامه سه ربع نمایندگان حاضر در مرکز مجلس هیئت رئیسه دائمی خود را انتخاب می کرد هیئت رئیسه دائمی که برای مدت یك سال انتخاب می شد، مرکب بود از یك رئیس و دو نایب رئیس، شش منشی و سه کارپرداز.

در انتخاب هیئت رئیسه و همچنین کلیه انتخاباتی که در مجلس و کمیسیون ها و شعب انجام می گرفت، اکثریت نسبی رأی‌دهندگان مناط اعتبار بود مگر در مورد رئیس که اکثریت مطلق ضرورت داشت. هر گاه در دفعه اول اکثریت مزبور حاصل نمی شد، در دفعه دوم اکثریت نسبی ملحوظ می گردید. در صورت تساوی آراء یکی از منتخبین به حکم قرعه به ریاست مجلس تعیین می گردید.

تعداد کمیسیون های مجلس برابر بود با عده وزارتخانه ها به انضمام کمیسیون های عرایض، بودجه و کمیسیون محاسبات مجلس و کمیسیون امور استخدام و کمیسیون برنامه که در هر سال مقارن انتخاب هیئت رئیسه، به طور مستقل از بین اعضای شعب در هر شعبه با رأی مخفی و اکثریت نسبی برای مدت یك سال انتخاب می شدند. عده اعضای کمیسیون به استثنای کمیسیون عرایض و محاسبات که هر یك شش نفر است، مطابق تشخیص هیئت رئیسه ازدوازده الی هیجده نفر بود. علاوه بر کمیسیون های مذکور مجلس می توانست در موارد لزوم کمیسیون‌های فوق‌العاده و مخصوص برای وظایف معین انتخاب کند.

وظیفه اصلی هر یك از کمیسیون ها عبارت بود از رسیدگی و اظهارنظر نسبت به هر یك از لوایح و طرحهایی که وسیله رئیس مجلس به کمیسیون ها ارجاع می شد و نیز تنظیم گزارش و تقدیم آن به مجلس. وظایف اختصاصی بعضی از کمیسیون‌ها چنین بود:

وظایف کمیسیون بودجه رسیدگی به بودجه ــ تعیین تکلیف لوایح مالی و اعتبارات ــ رسیدگی به لوایح و طرحهای قانونی که موجب تغییر درآمد و هزینه همان سال است که

بودجه آن به کمیسیون ارجاع می شد ــ رسیدگی به لوایح تفریغ بودجه ــ رسیدگی به دیون ومطالبات دولت وانتقالات اموال دولتی ووامها وامتیازات (ازلحاظ مالی) هیچ گونه پیشنهاد خرج ومطلبی که خارج از لایحه بودجه بود، قابل طرح در کمیسیون نبود مگر در صورتی که از مجلس ارجاع شده بود.

وظایف کمیسیون دادگستری: رسیدگی به لوایح وطرحهای قانونی راجع به کلیه امور حقوقی (اعم ازمدنی وجزایی وثبتی وغیره)، رسیدگی به اعلام جرمهای مربوط به وزراء و نمایندگان مجلس.

وظایف کمیسیون امور خارجه: رسیدگی به لوایح و طرحهای قانونی مربوط به عهدنامه‌ها و مقاوله نامه‌ها و قراردادها با ممالك خارجه و امتیازات خارجي و استخدام اتباع خارجه و گذرنامه‌ها و تابعیت و تأسیس سفارتخانه‌ها و کنسولخانه‌ها و هر نوع هیئتهای اعزامی و مسائل مربوط به سازمان وزارت امور خارجه و سایر امور راجع به روابط بادول خارجه واصول سیاست خارجي ایران ونظارت در سیاست خارجي دولت و استماع گزارش وزیر امور خارجه راجع به جریان سیاست خارجي مملکت لااقل يك مرتبه در ماه.

چنانچه ملاحظه می شود، آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مورد انواع کمیسیون‌ها و ترتیب کار و شکل گیری آنها تقریباً نزدیك است به مقررات سابق و در بعضی قسمتها عیناً همان ترتیبات اقتباس شده است. ما در بحث مربوط به وظایف مجلس توضیحات بیشتری در مورد وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی خواهیم داشت.

جلسات علنی و غیر علنی مجلس

در بخش قبل اجمالا کمیسیون‌های مربوط به مجلس را بررسی کردیم اما باید توجه داشت که عنوان مجلس شورا به جلساتی اطلاق می شود که همه نمایندگان انتخابی حق دارند و باید شرکت کنند و به عبارت دیگر اجتماع مجموع نمایندگان انتخاب شده در شکل رسمی آن مجلس است و کمیسیون‌ها از اجزای مجلس‌اند و فقط با وجود اصل مجلس اختیار و قدرت قانونی دارند. کمیسیون‌ها متکی و قائم به مجلس‌اند در حالی که مجلس ممکن است بدون کمیسیون تشکیل شود و وظایف قانونی اش را ولو با اشکال به انجام رساند. عبارات قانون اساسی که می گوید «مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می شوند تشکیل می شود»[5] «جلسات

مجلس شورای اسلامی با حضور دوسوم مجموع نمایندگان رسمیت می یابد»[۶] «عده نمایندگان مجلس دویست و هفتاد نفر است...»[۷] «نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس به ترتیب زیر سوگند یاد کنند»[۸] و عبارات دیگری که در قانون اساسی از مجلس یاد کرده، مجلس را در شکل کامل خودش نظر داشته است اصل شصت‌ونهم قانون اساسی[۹] جلسات مجلس را به دو نوع تقسیم کرده اول جلسه علنی مجلس که اصل بر آن است و جنبه غالب دارد و دوم جلسه غیر علنی که جنبهٔ استثنائی دارد و در شرایط خاصی ممکن است تشکیل گردد.

جلسات علنی مجلس

جلسه علنی مجلس جلسه ای است که در محل تعیین شده و بر طبق آیین نامه تحت ریاست نماینده ای که برای اداره مجلس مورد توافق قرار گرفته با شرکت جمعی از نمایندگان که حداقل آن را قانون اساسی معین ساخته جهت انجام اهداف از پیش تعیین شده تشکیل می شود.

الف. شرایط جلسه علنی

شرایط لازم برای جلسه علنی عبارت است از:

۱. اجتماع نمایندگان. تشکیل جلسه ممکن نیست مگر اینکه نمایندگان اجتماع نمایند. اساساً معنی جلسه حضور در مکانی است که امکان گفتن و شنیدن توأم با ملاقات باشد. از طریق ارتباط تلفنی و نظایر آن نمی توان به نتیجه جلسه رسید ولو اینکه نمایندگان نظراتشان را ابراز دارند و آن نظریات انتشار یابد مثلا اگر تمام نمایندگان در مورد لایحه‌ای رأی خود را کتباً ارسال دارند و همه آن آراء بر تأیید آن لایحه باشد، قانون به وجود نمی آید زیرا جلسه ای که باید حاصل نشده است. حداقل تعداد لازم نماینده برای تشکیل جلسه دوسوم مجموع یعنی ۱۸۰ نفر است.

۲. اجتماع نمایندگان در محل تعیین شده قانونی که مجلس خبرگان قانون اساسی است (محل مجلس سنای رژیم سابق) باشد زیرا ماده اول آیین نامه داخلی مجلس تصریح کرده هیچ محل دیگری برای جلسات عمومی مجلس رسمیت ندارد. لذا چنانچه در شرایط عادی نمایندگان در شهر دیگری غیر تهران یا در ساختمان دیگری غیر از محل تعیین شده اجتماع نمایند و به مذاکره پردازند آن جلسه رسمیت ندارد و قانونی نیست ولو اینکه تمام نمایندگان حاضر باشند.

۳. ریاست جلسه با نماینده ای باشد که به عنوان رئیس معین شده است. هیچ یك از

جلسات علنی مجلس بدون رئیس تشکیل نمی شود. جلسه افتتاحیه مجلس که یك جلسه علنی است تحت ریاست مسن ترین نماینده حاضر است و در جلسات دیگر رئیس یا نایب رئیس موقت یا دائم اداره آن را به عهده دارند. رئیس مجلس حتماً باید از نمایندگان باشدو ممکن نیست شخص غیر نماینده ای را به ریاست انتخاب نمود. بنابراین چنانچه رئیس و نواب رئیس حضور نداشته باشند جلسه تشکیل نمی گردد.

۴. علن بودن جلسه. بارزترین مشخصه جلسات علنی مجلس عنوان «علن» آن است به این معنی که هر کس می تواند از تمام جریان و مذاکرات جلسه اطلاع حاصل نماید و هیچ قسمت مخفی نمی ماند. گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی به اطلاع عموم می رسد. در رابطه با همین مسئله ماده ۱۷۶ آیین نامه داخلی مجلس مقرر داشته که مخبرین جراید و رادیو و تلویزیون و تماشاچیان با داشتن کارت مخصوص همان جلسه و نیز مأمورین انتظامی در محلهای مخصوص حق حضور خواهند داشت و باید در تمام مدت جلسه ساکت باشند و از هر گونه تظاهر خودداری کنند و در غیر این صورت با دستور رئیس، تالار جلسه را ترك می نمایند و در صورتی که عمل تماشاچیان مستوجب تعقیبات کیفری بشود، تماشاچی توسط مأمورین انتظامی مستقر در مجلس توقیف و به مراجع قضایی تسلیم خواهد شد.

هر یك از نمایندگان می تواند در هر جلسه حداکثر برای سه نفر که به آنها اعتماد دارد درخواست صدور کارت ورود به تالار جلسه را بنماید. دبیرخانه مجلس با رعایت موازین تعیین شده از طرف هیئت رئیسه برای خبرنگاران جراید داخلی که بر طبق قانون مطبوعات اجازه انتشار دارند و برای خبرنگاران خارجی که وزارت ارشاد معرفی نماید کارت موقت غیرقابل انتقال صادر می نماید (ماده ۱۷۶ و دو تبصره آن).

ب. چگونگی حضور مسئولین در جلسات علنی مجلس

غیر از نمایندگان که تشکیل مجلس قائم به حضور آنان است و غیر از حضور و امکان حضور افراد مردم و خبرنگاران که علن بودن جلسه بستگی به آنها دارد، مسئولین مملکت و متصدیان مقامات اجرایی بنابر جهات مختلف و موضوعاتی که در دستور مجلس هست حضور آنها پیش بینی شده است.

۱. رهبر. مقام رهبری بر اساس قانون اساسی در رأس هرم حاکمیت قرار گرفته در عین اینکه قوای حاکم (مقننه ـ مجریه ـ قضاییه) زیر نظر ولایت امر و امامت امت قید گردیده (اصل ۵۷) و قسمتی از قوه مجریه مثل فرماندهی کل قوا بر عهده رهبری گذارده شده است، در هیچ قسمت از قانون اساسی به امکان حضور رهبر در مجلس اشاره ای

نشده است. آیین نامه داخلی مجلس نیز مطلبی در این خصوص که آیا نمایندگان در مقر رهبر اجتماع می نمایند یا احتمال حضور رهبر در محل مجلس می باشد ندارد فقط در فصل مربوط به افتتاح مجلس تصریح گردیده که در مراسم افتتاح بعد از تلاوت آیاتی از قرآن پیام رهبر یا شورای رهبری قرائت می گردد و این اشاره ای است که ارتباط مجلس با مقام رهبری معمولا با پیام رهبری و قرائت پیام در مجلس است و در جریان نزدیك چهار سال اجرای قانون اساسی عملا علاوه بر پیامهای کتبی مقام رهبری به مجلس که در مجلس قرائت شده یا ضمن سخنانی که برای عموم ایراد شده و از طریق رسانه های گروهی پخش گردیده، معمولا رئیس مجلس یا جمع نمایندگان در محل اقامت رهبر حضور یافته اند و سابقه هیچ موردی بر حضور رهبر در محل مجلس وجود ندارد و با توجه به اینکه بر طبق ماده ۱ آیین نامه داخلی مجلس محل تشکیل جلسات رسمی مجلس دقیقاً معین گردیده و جلسه را در غیر محل تعیین شده رسمیت نداده، بنابراین جلساتی که نمایندگان در حضور مقام رهبری داشته اند جلسات ارشادی و راهنمایی بوده نه جلسات رسمی مجلس. به نظر می رسد اقتضای نظارت و رهبری اختیار را به طور مطلق در اختیار رهبری قرار داده که به چه ترتیب این وظیفه را به انجام رساند و بنابراین هر گاه رهبر یا شورای رهبری حضور در مجلس را لازم بدانند، اعم از جلسات علنی و یا غیر علنی مانعی وجود ندارد.

۲. حضور ریاست جمهور در مجلس. برابر اصل هفتادم قانون اساسی رئیس جمهور حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارد و می تواند مشاوران خود را همراه داشته باشد ــ و در صورتی که نمایندگان لازم بدانند مکلف به حضور است. دعوت رئیس جمهور به مجلس باید به تصویب اکثریت برسد. آیین نامه داخلی مجلس هم به استناد این اصل در مواد ۸۵، ۱۵۹، ۱۷۳ و ۱۷۷ مقرراتی دارد. حضور رئیس جمهور در مجلس اساساً به مناسبت تکلیفی است که برای وی در ذیل اصل ۵۷ و اصل ۱۱۳ قانون اساسی مقرر گردیده و رئیس جمهور را وسیله ارتباط بین سه قوه و تنظیم کننده این قوا شناخته است.

حضور رئیس جمهور در مجلس به دو صورت است. حضور اختیاری و حضور تکلیفی.

اول حضور اختیاری. رئیس جمهور حق دارد در هر یك از جلسات علنی مجلس و یا در تمام آنها حضور داشته باشد؛ اعم از اینکه نخست وزیر و وزراء هم حاضر باشند یا حضور نداشته باشند. رئیس جمهور می تواند هر چند نفر مشاوری که لازم بداند و داشته باشد به همراه آورد و در جریان مذاکرات مجلس قرار گیرد و اگر مطالبی داشته باشد می تواند درخواست استماع آن را بنماید.

دوم حضور تکلیفی. رئیس جمهور علاوه بر تکلیفی که در شروع کار برای حضور در

مجلس جهت ادای سوگند بر طبق اصل ۱۲۱ دارد مکلف است حسب دعوت مجلس نیز در جلسه یا جلسات مربوط حاضر گردد. این دعوت با دو شرط از رئیس جمهور صورت می گیرد یکی اینکه نمایندگان حضور رئیس جمهور را لازم بدانند و دیگری اینکه با اکثریت دعوت او را تصویب نمایند. و با این شرایط رئیس جمهور نمی تواند از حضور استنکاف ورزد.

۳. حضور اعضای شورای نگهبان در مجلس. بر طبق اصل نودوهفتم اعضای شورای نگهبان به منظور تسریع در کار می توانند هنگام مذاکره درباره لایحه یا طرح قانونی در مجلس حاضر شوند و مذاکرات را استماع کنند اما وقتی طرح یا لایحه‌ای فوری در دستور کار مجلس قرار گیرد، اعضای شورای نگهبان باید در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار نمایند، اصول دیگری در قانون اساسی نیز بر لزوم حضور اعضای شورای نگهبان تصریح دارد از جمله اصل شصت ونهم که می گوید مصوبات جلسه غیر علنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد. بنابراین قانون اساسی سه نوع حضور شورای نگهبان را در مجلس شورا پیش بینی کرده است.

اول حضور اختیاری. اعضای شورای نگهبان می توانند در تمام جلسات مجلس حضور داشته باشند و از اول اظهارات مخالف و موافق را استماع کنند و در جریان رسیدگی و تصویب لوایح و طرحها قرار گیرند تا با سهولت و احاطه بیشتری بعد از تصویب اظهارنظر کنند.

دوم تکلیف به حضور در مجلس. هنگامی که طرح یا لایحه ای با قید فوریت در دستور کار مجلس قرار بگیرد قبلا از طرف رئیس مجلس مراتب به اطلاع شورای نگهبان می رسد. اعضای شورای نگهبان باید و تکلیف دارند در این نوع جلسات حضور یابند و نظر خود را حتی المقدور بلافاصله پس از رأی مجلس و در غیر این صورت حداکثر تا ۲۴ ساعت اظهار نمایند.

سوم تکلیف به حضور در جلسه غیرعلنی که نتیجه آن اعتبار قانونی مصوبات غیر علنی است.

۴. حضور نخست وزیر، وزراء و معاونین آنها در مجلس. ارتباط دولت با مجلس زیاد است. اساساً نخست وزیر در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است، و هر یك از وزیران، مسئول وظایف خاص خویش در برابر مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست. اصولا نخست وزیر و وزراء تا

زمانی که مورد اعتماد مجلس باشند در سمت خود باقی می مانند. با این ارتباط که دولت و مجلس دارند، وزراء باید و نیازمند حضور در مجلس اند.

اول. حضور با اختیار. بر طبق اصل هفتادم قانون اساسی نخست‌وزیر و وزیران به اجتماع یا به انفراد حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و می توانند مشاوران خود را همراه داشته باشند. این امکان حضور اختیاری از ابتدای تشکیل دولت تا پایان آن وجود دارد.[۱۰]

دوم. حضور با تکلیف و الزام. موارد متعددی است که دولت و یا هر یك از وزرای دولت باید و مکلف به حضور هستند از جمله به هنگام معرفی دولت و گرفتن رأی اعتماد دولت غایبانه نمی تواند خود را معرفی نماید. در موارد طرح سؤالات نمایندگان، هر یك از وزراء باید در مجلس حاضر شوند و به سؤال جواب دهند و نباید بیش از ده روز به تأخیر افتد. در موارد استیضاح نیز هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح مکلف است در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید.

سوم. شرکت در جلسات غیرعلنی. در مواردی نخست‌وزیر یا هر یك از وزراء می توانند درخواست تشکیل جلسه غیرعلنی داشته باشند و مطالب خود را به نمایندگان ابراز دارند.

جلسات غیرعلنی مجلس

تنها اصل شصت ونهم از جلسات غیر علنی مجلس شورای اسلامی نام برده است و آن را در دو صورت و شکل معرفی کرده اول جلسات غیر علنی که فقط مذاکرات و گزارشهایی را به همراه دارد دوم جلسات غیر علنی که علاوه بر بحث و مذاکره مصوباتی را هم دارد و همین طور که اصل فوق حاکی است، هر دو نوع جلسات غیر علنی استثناء است و به هر حال شرایط ذیل را لازم دارد.

۱. شرایط اضطراری. نمایندگان مجلس یا دولت نمی توانند بدون دلیل و علت خاص تقاضای تشکیل جلسه غیر علنی نمایند. معمولا هر گونه بحث و مذاکره ای را باید در جلسه علنی به عمل آورند تا عموم از آن اطلاع حاصل کنند دلیلی که می تواند تقاضا را موجه سازد رعایت امنیت کشور است.

۲. لزوم تقاضا. تشکیل جلسهٔ غیر علنی ممکن نیست مگر بر اساس تقاضا در اصلی که تشکیل جلسه غیرعلنی تجویز گردیده فقط قید گردیده این تقاضا می تواند از جانب نخست‌وزیر باشد یا هر یك از وزراء و یا ده نفر از نمایندگان.

۳. عدم اعتبار مصوبات. جلسات غیر علنی بیشتر به منظور اعلام جریاناتی است که بایستی نمایندگان ملت از آن وقوف داشته باشند که نمی توان مطالب را در جلسه عمومی عنوان نمود. بارزترین نمونه در خصوص جنگ صادق است مثلا دولت علاقه مند است پاره ای از برنامه های جنگی را به اطلاع مجلس برساند و یا اقدامات گذشته و آینده را توضیح دهد و غیر آن که در این صورت از جلسه غیر علنی استفاده می نماید. بنابراین در این شرایط مجلس نمی تواند لایحه یا طرحی را به تصویب برساند والا اعتبار قانون را نخواهد داشت. تنها با وجود دو شرط امکان تصویب لایحه و یا طرح در جلسه غیر علنی وجود دارد.

شرط اول. حضور شورای نگهبان در جلسه غیر علنی؛ شورای نگهبان اساساً بر مذاکرات مجلس اعم از جلسه علنی و غیر علنی نظارتی ندارد و مصوبات مجلس از دو جهت تحت کنترل شورای نگهبان است که در محل خود خواهیم دید و حضور شورای نگهبان به هنگام طرح ولوایح فوری هم به لحاظ آن است که بلافاصله یا در فاصله کمی بعد از تصمیم مجلس اعلام نظر نمایند. اما در اصل ۶۹ حضور شورای نگهبان در جریان مذاکرات جلسه غیر علنی ودر جریان تصویب لازم دیده شده وبدیهی است تأیید بعدی این شورا هم لازم است. به عبارت دیگر نه تنها شورای نگهبان کار معمولی را در خصوص مصوبه جلسه غیر علنی بایستی انجام بدهد یعنی آن را با موازین اسلامی و قانون اساسی بسنجد بلکه حضور شورای نگهبان و نظارت شورای نگهبان برای چنین جلسه ای لازم است و الا آن مصوبه معتبر نیست.

شرط دوم. تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان؛ مصوبه جلسه غیر علنی وقتی معتبر است که اکثریت بالایی آن را تصویب نمایند. اکثریت مطلق برای تصویب کافی نیست. حداقل سه چهارم مجموع نمایندگان یعنی دویست و سه نفر رأی موافق بدهند و توجه داریم در عبارت «مجموع نمایندگان» نظر به مجموع تعداد نمایندگانی است که مجلس باید داشته باشد نه نمایندگان حاضر.

جریان ومصوبات جلسه غیر علنی مجلس برای همیشه مخفی نمی ماند بلکه باید بعد از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم انتشار پیدا کند یعنی بالاخره روند مجلس جنبه عمومی و علنی را دارد.

قبلا انواع هیئت رئیسه مجلس و دوران تصدی آنها را شناختیم و اکنون لازم است وظایف ومسئولیتهای آنان را شناسایی نماییم. دوازده نفری که عنوان هیئت رئیسه مجلس را دارند (یك رئیس، دو نایب رئیس، شش منشی، سه کارپرداز) همان طور که می دانیم از

جانب مجلس و از بین نمایندگان برای یك سال انتخاب می شوند و هر یك از کمیسیون ها و شعب نیز دارای هیئت رئیسه ای است ولی هر گاه از رئیس و هیئت رئیسه مجلس به طور مطلق نام برده می شود، منظور هیئت رئیسهٔ مجلس است نه هیئت رئیسه کمیسیون ها.

وظایف و مسئولیتهای رئیس مجلس

۱. رئیس بر هیئت رئیسه مجلس ریاست دارد و وظایف آنها تحت نظر رئیس مجلس انجام می گیرد. چنانکه ماده ۱۷۹ آیین نامه در این خصوص می گوید: «کلیه امور اداری مجلس اعم از مالی، استخدامی، سازمانی و غیره در همه حال به عهده هیئت رئیسه است که بر طبق قوانین خاص مصوب مجلس تحت نظر رئیس اداره می شود...»

۲. امضای کلیه احکام مربوط به کارکنان مجلس و مکاتبات. در این مورد قسمت اخیر ماده ۱۷۹ آیین نامه داخلی می گوید: «کلیه احکام صادره اعم از ترفیع و اضافه و نقل و انتقالات کارمندان و کلیه کارکنان مجلس طبق بودجه مصوب باید به امضای رئیس مجلس برسد و نیز کلیه نامه های مربوط به امور قانونی و پارلمانی چه از طرف کمیسیون ها و چه از طرف ادارات با امضای رئیس مجلس یا اشخاصی از هیئت رئیسه که از طرف رئیس معین می شود صادر می گردد.» به این ترتیب رئیس می تواند اختیار امضای مکاتبات را فقط به عضوی از هیئت رئیسه واگذار نماید نه به مطلق نماینده مجلس.

۳. حفظ انتظام مجلس. در این خصوص آیین نامه داخلی مقرر داشته که حفظ انتظام و امنیت محوطه مجلس به عهده رئیس مجلس و در غیاب او به عهده نواب رئیس است و هیچ مقام و قوه ای بدون اجازه رئیس حق مداخله در محوطه و امور مجلس را ندارد.

۴. اعلام تذکرات نمایندگان به مسئولین اجرایی. هر نماینده ای حق دارد هر گاه سوء جریاناتی را مشاهده نماید یا متوجه عمل خلاف قانونی گردد و یا صلاح اندیشی هایی داشته باشد، توسط رئیس مجلس به نخست وزیر یا وزیر مسئول کتباً تذکر دهد. رئیس در اولین فرصت مجلس تذکر او را به دولت یا مسئول مربوطه ابلاغ و خلاصه آن را در مجلس عنوان می نماید (از ماده ۱۴۴).

۵. طرح سؤال نمایندگان از دولت و بازخواست در صورت تأخیر. هر نماینده می تواند راجع به مسائل کشور از دولت سؤال نماید. سؤال به رئیس مجلس داده می شود. وزیر مکلف است ظرف ده روز پاسخ دهد و الا از طرف رئیس مجلس بازخواست می شود. در صورتی که سؤال کننده با پاسخ وزیر قانع نشود، رئیس مجلس به تقاضای سؤال کننده موضوع را به کمیسیون سؤالات ارجاع می نماید.

۶. دریافت تقاضای استیضاح و اعلام رأی عدم اعتماد. تقاضای استیضاح نمایندگان از وزیر یا وزیران به رئیس مجلس داده می شود. هر گاه وزیر یا وزیران مورد استیضاح در مجلس حاضر نشوند، استیضاح کنندگان مطالب خود را بیان می کنند. در این صورت و در صورت حضور و استنکاف از تقاضای رأی اعتماد در صورتی که مجلس مقتضی بداند رئیس اعلام رأی اعتماد می کند.

۷. دریافت تقاضای ابراز تمایل به نخست وزیر. چنانچه رئیس جمهور بخواهد کتباً برای نخست وزیری شخصی تمایل مجلس را بگیرد از طریق رئیس اقدام می نماید و رئیس معرفی نامه اورا بدون بحث در مجلس قرائت می نماید و نخست وزیری که از جانب مجلس رأی تمایل بگیرد، برنامه دولت را کتباً به مجلس تسلیم می نماید و رئیس مجلس بلافاصله دستور طبع و توزیع آن را می دهد و حداکثر دو جلسه علنی پنج ساعته را برای بحث در این خصوص معین می نماید.

۸. پاسخ به اخطار نمایندگان. نمایندگان می توانند جریان خلاف قانون اساسی و یا آیین نامه داخلی مجلس را تذکر دهند. این اخطار در صورتی که مربوط به اداره مجلس باشد، رئیس مجلس در صورت لزوم به اختصار پاسخ می دهد (ماده ۱۲۲).

۹. ارجاع لوایح به کمیسیون های مربوطه. لوایح قانونی و بودجه های تفصیلی پس از تقدیم در جلسه علنی از طرف رئیس مجلس به کمیسیون های مربوطه ارجاع و سپس در دسترس همه نمایندگان قرار می گیرد.

۱۰. ارسال نسخه ای از طرحهای نمایندگان برای وزرای مربوطه. طرح قانونی از جانب نمایندگان به رئیس مجلس داده می شود و با اعلام وصول و قرائت آن به کمیسیون مربوطه ارجاع و نسخه ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا وزیران مربوطه ارسال می گردد.

۱۱. مؤاخذهٔ عدم حضور بدون عذر موجه. هر گاه وزیر یا معاون او برای اظهار عقیده در خصوص لایحه یا طرحی دعوت شوند و در جلسهٔ مقرر بدون عذر موجه حاضر نشوند، از طرف رئیس مجلس مورد مؤاخذه قرار خواهند گرفت و تأخیری هم د[illegible]یدگی و شور نسبت به لایحه و یا طرح به این مناسبت صورت نمی گیرد.

۱۲. تعیین تکلیف سؤالات توضیحی نمایندگان. هر نوع سؤالات توضیحی نمایندگان ضمن شور اول یا شور دوم لوایح و طرحها که مربوط به موضوعات مورد بحث باشد، در مجلس کتباً به رئیس تقدیم می شود تا به مخبر کمیسیون مربوطه یا نماینده دولت داده شود که به آنها پاسخ دهند.

۱۳. برقراری نظم جلسات مجلس. هر گاه در مجلس بی نظمی و تشنج حاصل شود که مانع ادامه کار مجلس باشد و رئیس نتواند از آن جلوگیری نماید، در جای خود قیام می نماید و چنانچه برخاستن او موجب آرامش نشود به عنوان تنفس جلسه را ترك می کند و پس از ۱۵ دقیقه مجدداً جلسه تشکیل می گردد و چنانچه بی نظمی تجدید شود، رئیس جلسه را ختم و آن را به روز دیگر موکول می نماید.

۱۴. اختیارات رئیس مجلس در مقابل نمایندگان برای اداره و حفظ نظم مجلس. تشکیل جلسات و رعایت ترتیب مذاکرات و اجرای آیین نامه و حفظ نظم جلسه به عهده رئیس جلسه است (ماده ۶۵). نمایندگان مجلس بر اساس مسئولیت نمایندگی متعهد و ملزم اند که حیثیات مجلس و نمایندگان را حفظ نمایند. رعایت نظم و نوبت و اجرای آیین نامه داخلی را داشته باشند والا رئیس مجلس و هیئت رئیسه به ترتیب اقدامات زیر را درباره نماینده متخلف معمول می دارند. ۱. تذکر شفاهی ۲. اخطار ۳. توبیخ و احضار متخلف در جلسه هیئت رئیسه.

رئیس نسبت به نمایندگانی که از موضوع مذاکره خارج می شوند و یا بدون اجازه صحبت می کنند و همچنین نسبت به نمایندگانی که به واسطه عدم رعایت ماده ۷۷ یا به انحای دیگر رعایت نظامات مجلس را نمی نمایند تذکر می دهد (ماده ۸۲). در صورتی که رئیس مجلس به یکی از نمایندگان دوبار تذکر داد و نماینده مجدداً از حدود نظم خارج گردید، رئیس به او اخطار می کند (ماده ۸۲). توبیخ که سبب درج در پرونده و گزارش در مجلس می شود در موارد ذیل اجرا می گردد.

الف. در صورتی که نماینده ای پس از اخطار همان جلسه از حدود نظم خارج شود.

ب. در صورتی که نماینده در ظرف یك ماه چهار مرتبه در جلسات متوالی یا شش مرتبه در جلسات متناوب مورد تذکر واقع شده باشد.

ج. کسانی که بیش از ۳ جلسه متوالی یا ۵ جلسه متناوب تأخیر غیرمجاز داشته باشند.

۱۵. اعلام دستور جلسه بعد. رئیس قبل از ختم هر جلسه روز و ساعت تشکیل و دستور جلسه بعد را اعلام می نماید، مگر موارد اضطراری (به تشخیص هیئت رئیسه) که ۲۴ ساعت قبل اعلام می شود.

۱۶. جلوگیری از تخلفات. در جریان اداره مجلس رئیس کوشش دارد که تخلفی صورت نگیرد. هر گاه ناطق خارج از موضوع صحبت کند رئیس تذکر می دهد و هر گاه در ضمن یك نطق دو نوبت به ناطق تذکر خروج از موضوع را بدهد دفعه سوم رئیس مجلس می تواند ناطق را از ادامه نطق در آن موضوع در تمام جلسه منع نماید مگر اینکه مجلس

ادامه صحبت را تأیید کند. قطع کلام ناطق و عدم مراعات سکوت از طرف نمایندگان و هر گونه تهمت و توهین و ایرادگیریهای شخصی و حرکات و تظاهراتی که موجب بی نظمی مجلس باشد ممنوع است و مرتکب مشمول مجازات آیین نامه خواهد گردید. رئیس مجلس مسئول جلوگیری از تخلفات است. هر یك از نمایندگان که در موقع اخذ رأی، با اعلام قبلی رئیس مجلس مبنی بر منع خروج از جلسه بدون عذر موجه غایب باشد مستحق یك توبیخ است.

۱۷. نطق قبل از دستور رئیس مجلس. در هر جلسه قبل از ورود در دستور، رئیس مجلس می تواند در مورد گزارش حوادث مهم و مسائل فوری روز مطالبی را که آگاهی مجلس از آنها ضروری باشد در حداکثر نیم ساعت وقت به اطلاع نمایندگان برساند و صورت مجلس مذاکرات جلسه ای را که اداره آن را داشته امضاء نماید.

۱۸. جریمه نمایندگان عضو هیئت رئیسه. نمایندگان عضو هیئت رئیسه و شعب و کمیسیونها باید در ساعتی که قبلا برای تشکیل جلسات تعیین می شود حاضر شوند و در صورت تأخیر یا غیبت بدون عذر موجه با تشخیص رئیس مربوط بر طبق این آیین نامه جریمه می شوند.

۱۹. اعلام نتیجه اخذ رأی. رئیس نتیجه مثبت یا منفی رأی گیری را اعم از با قیام و قعود یا با ورقه اعلام می دارد.

۲۰. انجام وظایف بر اساس قانون. رئیس مجلس و به طور کلی هیئت رئیسه مکلف اند در چهارچوب قانون اساسی، آیین نامه داخلی مجلس را با دقت و مراعات حقوق نمایندگان و حفظ بی طرفی به اجرا درآورند و با توجه به همین مطلب پس از انتخاب به عضویت هیئت رئیسه باید سوگند یاد کنند (ماده ۳۰).

نواب رئیس مجلس

نواب رئیس به ترتیب تعداد آراء به عنوان نایب رئیس اول و نایب رئیس دوم در غیاب رئیس مجلس به ترتیب وظایف و اختیارات او را به عهده دارند. در صورت تساوی آراء مسن ترین آنها نایب رئیس اول خواهد بود. رئیس مجلس می تواند حتی هنگام حضور خود اداره جلسه رسمی را به ترتیب به عهده نواب رئیس بگذارد؛ یعنی رئیس نمی تواند به هر نماینده ای اختیار اداره مجلس را در غیاب و یا در حضور خود بدهد. فقط از ۲ نفر نواب ریاست می تواند استفاده کند آن هم به همان ترتیبی که عنوان دارند، رئیس نمی تواند نایب رئیس دوم را بر نایب رئیس اول مقدم دارد، نایب رئیس دوم فقط در غیاب نایب رئیس اول

عهده دار وظایف رئیس می شود.

وظایف منشیان و کارپردازان مجلس

۶ نفر منشی و ۳ نفر کارپرداز مجلس از اعضای هیئت رئیسه هستند. ماده ۱۸۰ و بعد آیین نامه وظایف آنها را معین ساخته است. مراقبت در ضبط و تحریر صورت مذاکرات و طبع و توزیع آن و نیز قرائت لوایح و طرحها و پیشنهادات و نوشته ها و مطالبی که باید به اطلاع مجلس برسد از وظایف منشیان مجلس است. علاوه بر این، تنظیم پیشنهادهای واصله از طرف نمایندگان به ترتیب وصول با قید شماره و ترتیب اجازاتی که نمایندگان در جلسه برای نطق می خواهند با رعایت حق تقدم و قید شماره ترتیب به عهده آنان است (ماده ۱۸۰). وظایف کارپردازان عبارت است از امور کارپردازی مجلس و تهیه بودجه سالانه به ترتیبی که مقرر شده و مراقبت در حفظ و اداره و ثبت ابنیه و اموال و مؤسسات مجلس و نظارت در اجرای بودجه و تطبیق احکام استخدامی و مالی مجلس با بودجه مصوب قبل از امضای رئیس مجلس و پرداختها و امضای حوالجات و چکها و کلیه اسناد خرج که باید از صندوق مجلس پرداخت شود. اسناد خرجی که باید از صندوق مجلس پرداخت شود و همچنین حوالجات و چکها باید لااقل به امضای دو نفر از کارپردازان برسد. کارپردازان تا ۱۵ آذرماه هر سال بودجه سال بعد مجلس را تهیه و پس از تصویب هیئت رئیسه منتهی تا اول دی ماه برای ارجاع به کمیسیون محاسبات تقدیم مجلس می نماید. کمیسیون پس از رسیدگی گزارش آن را منتهی تا ۱۵ دی ماه به منظور درج در بودجه کل کشور از طریق رئیس برای هیئت دولت می فرستد و دولت عیناً آن را ضمن بودجه کل کشور به مجلس می دهد و بعد از تصویب مجلس اجازه اجرای آن به کارپردازی داده خواهد شد.

ترتیب اداره مجلس و دستور جلسات آن

در بحثهای گذشته دیدیم مجلس شورای اسلامی مجموعه ای است از جلسات علنی و غیرعلنی از کمیسیون ها و شعب که هر کدام ترتیب اداره ای دارند و هیئت رئیسه ای است که پارلمان را به طور کلی اداره می نمایند. این مجموعه انتظاماتی دارد که باید دقیقاً و با بی طرفی رعایت گردد. اصل شصت وششم همه این مسائل را به آیین نامه داخلی واگذار ساخته است و می گوید: «ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیون ها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به وسیله آیین نامه داخلی

مجلس معین می گردد». اگر مجلس با نظم و ترتیب و هماهنگ کار کند می تواند به هدفهای خود برسد و مسئولیتهای پیش بینی شده در قانون اساسی را به انجام رساند. بنابراین آیین نامه برای هر قسمت مقرراتی پیش بینی کرده والبته موارد بسیاری هم پیش می آید که آیین نامه ساکت است یا ابهام دارد که به تدریج باید اصلاح شود.

دستور هفتگی جلسات مجلس

کار مجلس تا حدی که امکان دارد باید ازقبل مشخص باشد تا نمایندگان خودرا مهیای اظهارنظر سازند ومطالعات وتحقیقات لازم را انجام بدهند. مهمترین کارمجلس رسیدگی به لوایح وطرحهاست این لوایح وطرحها باید با ترتیب ونظم خاصی دردستورجلسه قرار گیرند. آیین نامه داخلی در ماده ۷۰ مقرر داشته که دستور هفتگی مجلس باید به ترتیب وصول لوایح و طرحها از کمیسیون ها از طرف هیئت رئیسه مجلس تهیه و پس از طبع و توزیع بر لوحه مخصوص نصب شود. لوایح و طرحهایی که دارای اولویت باشند ممکن است بنابر تقاضای دولت و یا ۱۵ نفر از پیشنهاددهندگان طرح و موافقت هیئت رئیسه خارج از ترتیب وصول در دستور هفتگی مجلس قرار گیرد این دستور قابل تغییر نیست مگر در مواردی که از طرف دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان کتباً تقاضای تغییر شود ودراین صورت به شرط تصویب مجلس دستور جلسه بعد تغییر خواهد یافت.

در خصوص دستور جلسات مجلس نکات ذیل قابل توجه است.

۱. تهیه و تنظیم دستور جلسات با هیئت رئیسه است.

۲. در تهیه و تنظیم دستور جلسات هیئت رئیسه مجلس کاملا آزاد ومختار نیستند تا هر گونه که خواستند لوایح و طرحها را در دستور قرار دهند و یا از آن خارج سازند.

۳. هیئت رئیسه در تنظیم دستور جلسات باید ترتیب وصول لوایح وطرحها وهم مسئله اولویتها را که مورد تقاضا قرار می گیرد رعایت نمایند. مواردی که قید فوریت دارد نوبت را از بین می برد.

۴. هیئت رئیسه نمی توانند دستور جلساتی را که تنظیم کرده وطبع و توزیع شده و بر لوحه مخصوص نصب گردیده به نظر خود تغییر بدهند.

۵. با دو شرط دستور جلسه بعد را هیئت رئیسه می توانند تغییر بدهند. شرط اول این است که دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان تغییر را کتباً تقاضا نمایند. شرط دوم اینکه مجلس تصویب کند که دستور جلسه تغییر یابد.

۶. تنظیم برنامه هفتگی در صورتی است که هیئت رئیسه به اندازه کافی طرح ولایحه

دریافت کرده باشند در غیر این صورت برنامه حداقل ۴۸ ساعت قبل اعلام می شود.
۷. در صورتی که مجلس سه فوریتی طرح یا لایحه ای را تصویب کند به این معنی است که دستور جلسه آن روز را تغییر داده و موضوعی را که در دستور نبوده در همان روز در دستور قرارداده واحتمالا موضوعات دردستور را ازدستور خارج ساخته است بر اساس سه فوریت موارد نادری دستور جلسه تغییر می یابد زیرا در موارد اضطرار می شود تقاضای سه فوریت کرد و تصویب آن هم اکثریت دوسوم را لازم دارد و برای اضطرار باید دلایل محکم ابراز شده باشد.
۸. در موقعی که استیضاح در دستور مجلس باشد تغییر دستور جلسه به هیچ وجه جایز نیست مگر در موارد طرحها و لوایح سه فوریتی (ماده ۱۵۸).

ترتیب جلسات مجلس

۱. تشکیل جلسه رسمی

نمایندگان باید در روزی که قبلا برای تشکیل جلسه رسمی معین می شود در مجلس حاضر شوند و منتهی تا ۱۵ دقیقه پس از وقت تعیین شده برای جلسه در تالار جلسه حضور یابند (ماده ۶۲). حداکثر مدت برای هر جلسه رسمی ۴ ساعت است که ممکن است یکسره و یا با فاصله تنفس باشد (ماده ۶۳) وقت دستور جلسات رسمی مجلس چنان تنظیم خواهد شد که با اوقات ادای نماز برخورد نداشته باشد (تبصره ماده ۶۳). انعقاد رسمی جلسات منوط به حضور حداقل دوسوم مجموع نمایندگان (۱۸۰ نفر) می باشد (ماده ۷۱). برای ادامه مذاکرات حضور حداقل نصف مجموع نمایندگان (۱۳۵ نفر) ضروری است (تبصره ماده ۷۱). جلسات رسمی با تلاوت آیاتی چند از قرآن مجید که حتی الامکان متناسب جلسه آن روز باشد آغاز خواهد شد. اعلام تشکیل جلسه و رعایت ترتیب مذاکرات واجرای آیین نامه و حفظ نظم به عهده رئیس جلسه است (ماده ۶۵). تشخیص عده حضار با استفاده از تابلو یا طریق دیگر به عهده منشیان است که در اول هر جلسه باید به وسیله رئیس اعلام شود (ماده ۶۶).

۲. نطق قبل از دستور

مجلس باید در جریان کلیه امور مهم کشور قرار گیرد، نمایندگان مردم باید از همه فعالیتهای سیاسی واقدامات اجرایی واقف باشند یکی از طرقی که این آگاهیها را به دست می آورند، ایراد نطق قبل از دستور است که به سه قسمت تقسیم می گردد.

اول. نطق قبل از دستور خارج از نوبت

در هر جلسه رسمی مجلس یك نفر از نمایندگان که مطالب مهمی داشته باشد وبخواهد به استحضار مجلس برساند می تواند تا یك ساعت قبل از شروع جلسه رسمی به عنوان نطق قبل از دستور در لوحه مخصوصی شخصاً ثبت نام و مطالب خود را اظهار نماید.

دوم. نطق قبل از دستور بر اساس نوبت

در هر جلسه دو نفر از نمایندگان بر اساس نوبت طبق لیستی که با قید قرعه مشخص شده است صحبت خواهند کرد.

سوم. نطق قبل از دستور رئیس مجلس

در هر جلسه قبل از ورود در دستور، رئیس مجلس می تواند در مورد گزارش حوادث مهم و مسائل فوری روز مطالبی را که آگاهی مجلس از آنها ضروری باشد به اطلاع نمایندگان برساند.

نکات ذیل در مورد نطقهای قبل از دستور قابل توجه است.

۱. هر کدام از نمایندگان اعم از اینکه در خارج از نوبت برای نطق قبل از دستور ثبت نام نموده یا بر اساس نوبت می تواند تمام یا حداقل سه دقیقه از حق خود را به یك نفر نماینده دیگر واگذار نماید. نوبت نماینده طبق لیست و با قید قرعه معین می گردد.

۲. هر نماینده دریك ماه فقط یك بار می تواند به عنوان قبل ازدستور صحبت کند. این یك بار ممکن است خود ثبت نام کرده باشد یا از وقت دیگری استفاده نموده باشد.

۳. هر گاه ضرورتی ایجاب نماید ممکن است هیئت رئیسه اجازه یك بار دیگر نطق در یك ماه به او بدهند.

۴. به نظر می رسد محدودیت یك ماه برای یك بار نطق مربوط به ثبت نام ویا واگذاری باشد والا بر اساس نوبت نطق حق وی محفوظ است ومثلا ممکن است نماینده ای دریك ماه هم بر اساس نوبت نطق قبل از دستور داشته باشد هم به دلیل یك بار ثبت نام.

۵. مدت نطق قبل ازدستور برای هر نماینده حداکثر ده دقیقه وبرای رئیس مجلس نیم ساعت است.

۶. رئیس هیچ گونه محدودیتی از لحاظ تعداد دفعات نطق قبل از دستور ندارد و حتی ممکن است در هر جلسه هم به مدت نیم ساعت نطق قبل از دستور داشته باشد.

۷. هر نماینده می تواند تمام یا قسمتی از نوبت خود را به نماینده دیگر واگذار کندولی مدت واگذاری نمی تواند کمتر از ۳ دقیقه باشد.

۳. اجرای دستور جلسه

موضوعهایی که طبق دستور در مجلس مطرح می شود باید از یك ساعت قبل از موقع انعقاد جلسه در ورقه مخصوصی که خارج از جلسه نصب می شود ثبت شود و مخالف و موافق با تفکیك کلیات و هر یك از موارد در آن ورقه در ستون مخصوص شخصاً ثبت نام می نماید. حق تقدم نطق با کسانی است که ثبت نام کرده باشند و به ترتیب یك مخالف و یك موافق نطق خواهند کرد. درصورتی که مخالف یا موافقی ثبت نام نکرده باشد، نمایندگان مخالف و موافق در مجلس می توانند کتباً نوبت بگیرند و مخالف و موافق با تناوب صحبت کنند. اگر هیچ مخالفی وجود نداشته باشد موافقان نمی توانند صحبت کنند و اگر موافقی موجود نباشد، مخالفان می توانند به ترتیب صحبت کنند. منشیان اسامی نمایندگانی را که در جلسه کتباً اجازه صحبت می خواهند به ترتیب وصول ثبت می کنند و به رئیس می دهند. درصورتی که اصل طرح یا لایحه ای مخالف نداشته باشد غیر از نماینده دولت ویا مخبر به عنوان موافق کسی صحبت نخواهد کرد (ماده ۷۳ وتبصره آن). با این ترتیب برای بحث در اطراف موضوعات و دستور جلسه چند حالت وجود دارد.

حالت اول اینکه از انعقاد جلسه موافقین و مخالفین مشخص اند و ثبت نام کرده اند و اینان حق تقدم دارند و به ترتیب ثبت نام یك مخالف و یك موافق نطق می نمایند.

حالت دوم اینکه هیچ یك از موافقین و مخالفین قبل از انعقاد جلسه ثبت نام نکرده اند. در چنین وضعی ثبت نام در جلسه انجام می گیرد و نوبت بر اساس تقدم ثبت نام است و مخالف و موافق با تناوب و به ترتیب ثبت نام صحبت می کنند.

ثبت نام از طریق منشی ها انجام می گیرد و اسامی را به رئیس می دهند.

حالت سوم ثبت نام فقط از جانب مخالفین انجام گرفته (خواه قبل از جلسه ویا در زمان تشکیل جلسه) و موافقی تقاضای صحبت نکرده است در چنین وضعی مخالفین می توانند به ترتیب صحبت کنند.

حالت چهارم عکس حالت سوم است یعنی هرچه ثبت نام است از جانب موافقین است و مخالفی ثبت نام نکرده ودر شروع جلسه هم مخالفی پیدا نمی شود. درچنین حالتی موافقین با اینکه به موقع ثبت نام کرده اند، حق صحبت ندارند. به عبارت دیگر موافق وقتی صحبت می کند که در برابر او مخالف هم باشد. وقتی مخالف نبود، فقط نماینده دولت ویا مخبر کمیسیون به عنوان موافق صحبت می کنند. درواقع صحبت اینان برای روشن شدن بیشتر موضوع است والا چنین می نماید که همه موافق هستند. یك فرض بعید هم ممکن است باشد و آن اینکه هیچ مخالف و موافقی نه قبل از جلسه باشد و نه درهنگام طرح در

جلسه؛ در این صورت تکلیف چیست آیا این است که همه موافقند؟ یا به نظر می آید که اکثر مخالفند. هر یك از این سه نتیجه ممکن است به تصور آید. البته چنین فرضی وقتی امکان دارد که هم سکوت نمایند و تا زمان اخذ رأی هیچ گونه اظهارنظری ننمایند ولی می توان موضوع را از این وضع مبهم خارج ساخت و اندکی روشن تر دید چرا که مورد یا طرح است و یا لایحه؛ اگر طرح باشد با لااقل ۱۵ امضاء تقدیم شده یعنی ۱۵ موافق جدی داشته و دارد واگر کمیسیون مربوطه هم آن را تصویب کرد، پس دیگر نمی توان گفت بدون موافق است به همین جهت در این موارد مخبر کمیسیون به نام موافق صحبت می کند و اگر لایحه باشد و دولت تسلیم کرده و کمیسیون هم آن را تصویب ننموده اگر هم مخالفی ثبت نام نکرده محرز است که لااقل اکثریت اعضای کمیسیون مخالف آن هستند ولی چون مخالف تقاضای صحبت ندارد فقط نماینده دولت صحبت می کند.

۴. تکلیف ناطقین مخالف و موافق

ناطق مکلف است فقط در اطراف موضوع یا عنوانی که به خود داده صحبت کند. وی نمی تواند از موضوع بحث خارج شود و نمی تواند عنوان خود را عوض نماید. مثلا با عنوان مخالف ثبت نام کرده ولی در موافقت صحبت کند. در چنین مواردی رئیس جلسه با تذکر جلوگیری از تخلف می نماید. همین طور وقتی که نمایندگان مستمع رعایت نظم را نکنند، ماده ۷۵ آیین نامه داخلی می گوید ناطق نباید از موضوع بحث خارج شود و در غیر این صورت رئیس تذکر می دهد. تبصره ۱: هرگاه رئیس تشخیص دهد که ناطق از موضوع خارج شده و در ضمن یك نطق دو نوبت به ناطق تذکر خروج از موضوع را بدهد و باز ناطق ادامه دهد، دفعه سوم رئیس مجلس می تواند ناطق را از ادامه نطق در آن موضوع در تمام جلسه منع نماید مگر اینکه مجلس ادامه صحبت را تأیید کند. تبصره ۲: قطع کلام ناطق و عدم مراعات سکوت از طرف نمایندگان و هر گونه تهمت و توهین و ایرادگیریهای شخصی و حرکات و تظاهراتی که موجب بی نظمی مجلس باشد ممنوع است و مرتکب مشمول مجازات مندرج در آیین نامه خواهد گردید و رئیس مجلس مسئول جلوگیری از این تخلفات است.

۵. مدت نطق

مدت صحبت موافق و مخالف نامحدود نیست. برای هر گونه نطقی در مجلس مدت تعیین گردیده و ماده ۷۶ آیین نامه متضمن همین مورد است. هر ناطق باید کوشش کند

مطالب خود را در وقتی که دارد ارائه بدهد اگر به وقت توجه نکند، ممکن است در مقدمه بماند و اصل موضوع را نتواند بیان کند. اگر به حواشی بپردازد ممکن است به متن نرسد. به هر حال همین پیش بینی مدت برای نطقها وسیله ای است برای نظم در کار و در عین حال این موضوع هم در نظر گرفته شده که اگر مدت تعیین شده واقعاً کافی نبود و حق مطلب ادا نشد به نحوی وقت افزایش یابد.

برای اظهارات مجموع مخالفین و نیز مجموع موافقین در مورد اصل هر لایحه و طرح در شور اول و نیز برای توجیه لوایح و طرحهای قانونی و توضیحات مخبر و یا وزیری که از لایحه دفاع می نماید ۴۵ دقیقه وقت اختصاص داده شده است. در مورد لوایح مهم و مفصل می توان اوقات فوق را با پیشنهاد رئیس و یا ده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس تا دو برابر افزایش داد. در اصل طرحها و لوایح که موافق و مخالف یا موافقین و مخالفین ثبت نام می نمایند هر کدام از موافق و مخالف یا موافقین و مخالفین حداکثر در موافقت یا مخالفت ده دقیقه صحبت خواهند کرد.

برای مخالفت یا موافقت نسبت به هر یك از مواد لوایح و طرحها و نیز برای توضیح پیشنهادهای اصلاحی نسبت به مواد لوایح و طرحها اعم از فردی و جمعی حداکثر ۵ دقیقه و البته هر گاه ضرورت اقتضا کند ممکن است استثنائاً بدون مذاکره و با پیشنهاد رئیس و تصویب مجلس مدت نطق و شور اضافه شود (قسمتی از ماده ۷۶).

۶. کفایت مذاکرات

در مواردی می توان پیشنهاد کفایت مذاکرات داد. هر گاه مذاکرات لازم و کافی به عمل آمد برای جلوگیری از تکرار مطالب و اتلاف وقت هر یك از نمایندگان می توانند کفایت مذاکرات را پیشنهاد نمایند. اولین پیشنهادکننده به مدت ۵ دقیقه دلایل خود را به عنوان موافق اظهار و اگر مخالفی باشد علل مخالفت خود را به همان مدت بیان می کند و پس از آن رأی گرفته می شود. در صورتی که نسبت به مطلبی پیشنهاد کفایت مذاکره به تصویب نرسید و پس از ادامه مذاکره برای باردوم پیشنهاد کفایت مذاکرات داده شد، بدون توضیح و مباحثه رأی گرفته می شود و پس از رأی به کفایت مذاکرات و اعلام ختم آن از طرف رئیس دیگر به نماینده ای در آن باب اجازه نطق داده نمی شود (ماده ۷۸).

استعفا از نمایندگی

انتخاب نماینده برای مدت چهار سال است و اگر انتخابات بین دوره انجام شده باشد،

حسب رویه برای بقیه مدت است. ولی به دلایلی ممکن است نماینده نتواند تا پایان دوره وظایف خود را به انجام رساند یکی از این موارد استعفاست. استعفا اگر به طور کامل صورت گیرد، نماینده بعد از آن سمتی در مجلس ندارد. آیین نامه مجلس دو نوع استعفا پیش بینی کرده است یکی استعفای معمولی که شخص نماینده اعلام می‌دارد و دیگر از طریق غیبت که نتیجه آن مستعفی شناخته شدن است.

استعفای معمولی

کسی که کاری را عهده دار شده باشد باید توانایی انجام آن کار را داشته باشد. وقتی جهاتی پیدا شود که این توانایی را از او سلب نماید باید بتواند از انجام آن کار معاف شود و نمی توان شخصی را با اجبار در سمتی نگهداشت. نمایندگی نیز سمتی است که مردم به شخص داده اند و امکان استعفا را قانون باقی گذاشته است.

۱. شرایط استعفا. برابر ماده ۲۳ آیین نامه داخلی مجلس «هر نماینده می تواند از مقام نمایندگی استعفا دهد....» آخر این ماده استعفا را با اعلام نماینده پایان یافته تلقی نمی نماید بلکه آن را با دو شرط همراه ساخته تا کامل گردد «...به شرط اینکه دارای دلیل موجهی باشد و پذیرش آن با اکثریت مطلق آرای حاضرین است». نماینده نمی تواند به صرف عدم تمایل به نمایندگی استعفا بدهد باید دلیل کافی و موجه ارائه نماید. ظاهراً نظر قانونگذار این بوده که انجام انتخابات مستلزم هزینه‌ها و صرف وقت است. اشخاصی که داوطلب نمایندگی می شوند باید از ابتدا وضع خود را بسنجند و اگر امکانات به آنها اجازه می‌دهد و علاقه‌مند به وظایف عمومی از نوع نمایندگی هستند داوطلب شوند و هر گاه با این بینش چنین وظیفه ای را پذیرفتند حق ندارند هر وقت خواستند شانه از انجام وظایف خالی نمایند این است که ماده ۲۴ آیین نامه می گوید «نماینده استعفانامه مدلل خود را به عنوان رئیس مجلس می نویسد...» و تنها کافی نیست که نماینده به نظر خود استعفانامه را مدلل تنظیم نماید. شرط لازم دیگر، تصویب آن در مجلس است یعنی مجلس هم آن را موجه بشناسد. ممکن است نماینده ای به دلیل بیماری طولانی و عدم توانایی در انجام وظیفه استعفا نماید. ممکن است نماینده ای به دلیل قبول شغل اجرایی مهم استعفا نماید و از مجلس خارج شود و به هر حال تصویب مجلس ضرورت دارد.

۲. مراحل استعفا و پذیرش آن. نماینده استعفای خود را به عنوان رئیس مجلس

می نویسد و رئیس آن را در اولین جلسه علنی و بدون قرائت متن اعلام می کند و در دستور کار هفته بعد می گذارد (ماده ۲۴). بررسی استعفانامه بدین ترتیب خواهد بود که ابتدا استعفانامه قرائت شده و سپس شخص مستعفی یا نماینده دیگری به تعیین او تقاضای دفاع خواهد نمود مدت قرائت استعفانامه و توضیح نماینده مستعفی حداکثر نیم ساعت است و مخالف یا مخالفین نیز حداکثر نیم ساعت می توانند صحبت کنند و سپس رأی گیری به عمل می آید. در صورت تصویب استعفانامه مراتب از طریق هیئت رئیسه به وزارت کشور اعلام می گردد تا طبق قانون انتخابات اقدام نماید (ماده ۲۵).

۳. استرداد استعفا. نماینده مستعفی ممکن است بنابر جهاتی از استعفا انصراف حاصل نماید و در مقام استرداد آن برآید. آیین نامه داخلی مجلس این استرداد را قبل از شروع بررسی در مجلس پذیرفته است. فاصله ای است بین اعلام رئیس بر اینکه نماینده استعفا داده تا دستور کار هفته بعد که متضمن رسیدگی به استعفانامه است. این فاصله عملا ممکن است یك هفته و یا بیشتر باشد ولی هر گاه دستور جلسه مورد عمل قرار گرفت، دیگر امکان نیست و نماینده مستعفی باید منتظر نتیجه رأی مجلس باشد.[۱۱]

استعفای جمعی

منظور از استعفای جمعی استعفایی است که تعدادی از نمایندگان در صدد انجام آن برمی آیند. ممکن است در یك ورقه این استعفای جمعی را تنظیم نمایند و ممکن است هر یك استعفانامه جداگانه به رئیس مجلس تسلیم کنند.

آیین نامه داخلی مجلس در ذیل ماده ۲۵ استعفای جمعی را به دو صورت کرده و قسمتی از آن را که مانع تشکیل جلسه رسمی گردد غیر قابل طرح در مجلس معرفی نموده است. «هر گاه استعفای تعدادی از نمایندگان به نحوی باشد که مانع از تشکیل جلسه رسمی گردد، قابل طرح در مجلس نیست».

بنابراین هر گاه چند نفر نماینده در یك زمان استعفا بدهند و این استعفا باعث گردد که جلسات مجلس اکثریت لازم را برای تشکیل پیدا ننماید چنین استعفایی قابل طرح نیست. قانون دلیل این موضوع را معین نکرده است و هم نگفته است که این تعداد در چه حد استعفای جمعی محسوب می شود. به نظر می رسد که مسئول مورد رئیس مجلس است که همواره امکان جلسات مجلس را در نظر داشته باشد و با توجه به آن موارد استعفا را در دستور مجلس قرار دهد. مثلا اگر حدود صد نماینده همزمان اعلام استعفا نمایند، نتیجه

عملی آن فلج شدن مجلس و تعطیل آن است و باید طبق آیین نامه از طرح آن خودداری شود؛ ولی گاهی ممکن است پنج یا شش نماینده استعفا نمایند در حالی که مجلس حدود ۱۹۰ نماینده دارد. در چنین شکلی آیا باز هم مجلس نباید استعفای چند نفر را مطرح سازد. اگر بنابراین باشد که استعفای ۵ نفر هم در یك زمان جمعی محسوب شود و احتمال تعطیل مجلس در آن برود این احتمال در مورد استعفای یك نماینده هم هست و فرض دارد مثلا در زمانی که مجلس با ۱۸۰ نفر تشکیل می گردد و نمایندگان بیش از آن یا انتخاب نشده یا به علت عدم حضور مستعفی شناخته شده و یا به عللی در مجلس شرکت نمی کنند با استعفای يك نفر مجلس از رسمیت خارج و به تعطیل برسد آیا در چنین وضعی هم رئیس باید از طرح استعفا خودداری نماید یا نه.

قانون اساسی علاقه مند است مجلس همیشه دائر باشد و موجبات تعطیل آن در هیچ شرایطی فراهم نگردد و به همین جهت در مورد استعفا هم این پیش بینی در قانون شده و وقتی تعدادی استعفا می دهند که نتیجه آن تعطیل مجلس است، آن را قابل طرح نشناخته است. علی هذا ملاك وضابطه به دست داده شده و همواره باید این ملاك مورد توجه باشد.

حالت دیگر استعفای جمعی زمانی است که تأثیری در تشکیل جلسه رسمی مجلس ننماید این موارد را رئیس مجلس با روش و ترتیب مربوط به استعفای فرد عمل می کند.

مستعفی شناختن نماینده

آیین نامه داخلی مجلس به خاطر جلوگیری از غیبت طولانی نمایندگان مقرراتی دارد تا جلسات مجلس نظم داشته باشد و نمایندگان خود را به حضور در مجلس مکلف بدانند و لذا غیبت و ناتوانی و بیماری را با شرایطی در شکل استعفا قرار می دهد «نماینده ای که بیش از یکصد ساعت متوالی یا دویست و پنجاه ساعت غیر متوالی از اوقات رسمی جلسات مجلس و کمیسیون را بدون عذر موجه در يك سال غیبت نماید بدون حق استرداد در مهلت ۱۵ روز مستعفی شناخته خواهد شد. کلیه نمایندگان منتخب مردم که اعتبارنامه برای آنها صادر شده است مشمول این ماده خواهند بود. همچنین نماینده ای که به علت ناتوانی جسمی و یا بیماری بیش از چهارماه در يك سال غیبت موجه داشته باشد بنا به درخواست ۳۰ نفر از نمایندگان و تصویب دوسوم از نمایندگان حاضر مبنی بر عجزوی از ایفای وظایف نمایندگی سمت نمایندگی خود را از دست خواهد داد». بنابراین مستعفی شناخته شدن نماینده در دو حالت ممکن است.

۱. **مستعفی شناخته شدن نماینده به دلیل غیبت طولانی.** آیین نامه داخلی مجلس

برای شرکت نمایندگان در جلسات مجلس و کمیسیون‌ها اهمیت بسیار قائل گردیده و نماینده‌ای را که برای مدتی نسبتاً طولانی غیبت نماید مستعفی می‌شناسد، بدیهی است تحقق مورد شرایط ذیل را لازم دارد:

الف. غیبت نماینده، مدت این غیبت باید به بیش ازیکصد ساعت متوالی و یا دویست و پنجاه ساعت غیرمتوالی در یک سال برسد.

ب. غیبت باید از جلسات رسمی مجلس و یا کمیسیون‌ها باشد.

ج. غیبت باید بدون عذر موجه باشد. بنابراین ساعاتی را که نماینده به دلیل بیماری غیبت داشته یا از جانب مجلس مأموریت داشته و نظایر آن موجه محسوب می‌شود.

۲. مستعفی شناخته شدن نماینده به علت بیماری و ناتوانی جسمی. نماینده وظایفی دارد که انجام آن با ناتوانی جسمی و بیماری طولانی سازگار نیست. قانون در این خصوص نظر به قصور و تقصیر نماینده ندارد بلکه متوجه ایفای وظایف نمایندگی است؛ در این مورد نیز شرایطی برای مستعفی شناخته شدن ضرورت دارد:

الف. غیبت نماینده بیش از چهار ماه در یک سال باشد.

ب. موجه بودن غیبت به علت ناتوانی جسمی و یا بیماری باشد.

ج. ۳۰ نفر از نمایندگان غیبت او را با شرایط فوق عجز از ایفای وظایف نمایندگی بدانند.

د. دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه هم نظر ۳۰ نفر پیشنهاددهنده را تأیید و تصدیق نمایند.

تفاوت عمده دو مورد مستعفی شدن در این است که در اولی نمایانگر بیعلاقگی نماینده است که عامداً غیبت غیرموجه داشته است و دیگر نمایندگان هم انتظار آن را دارند ظرفیت غیبت او تمام شود و از مجلس با عنوان استعفا طرد گردد. در دومی بیماری و ناتوانی است که او را ناچار از مجلس و وظیفه نمایندگی دور ساخته است. در عمل مورد دوم کمتر مصداق پیدا می‌نماید چرا که افراد متعهد در مقام ناتوانی در انجام وظیفه خود استعفا می‌دهند و منتظر نمی‌مانند تا مستعفی شناخته شوند. به علاوه بعید است که جمعی در حد ۳۰ نماینده چنین درخواستی را از مجلس بنمایند و بخواهند نماینده بیماری را از مجلس دور سازند و یا بعید است که دوسوم از نمایندگان حاضر به تصویب چنین موضوعی مبادرت ورزند مگر واقعاً مصلحتی بزرگ در جریان باشد. مثلا بیم آن باشد که جلسات رسمی مجلس به علت قلت نمایندگان به تعطیل کشیده شود و ضرورت انجام انتخابات و حضور نماینده دیگری در مجلس احساس شود که در چنین شرایطی نماینده بیمار و ناتوان در عین

بیماری حضور می‌یابد و یا با رضایت استعفا می‌دهد و فرصت به مستعفی شناخته شدن نمی‌دهد.

۳. ترتیب و جریان مستعفی شناخته شدن نماینده.

الف. محاسبه ساعات غیبت در کمیسیون‌ها با رؤسای کمیسیون‌ها و در جلسات رسمی مجلس با هیئت رئیسه می‌باشد و در هر دو صورت اعلان رسمی غیبت با رئیس مجلس خواهد بود.

ب. با اعلان غیبت یکصد ساعت متوالی یا دویست و پنجاه ساعت غیر متوالی در یک سال بدون عذر موجه نماینده موضوع بحث مستعفی شناخته می‌شود و حق استرداد استعفا را ندارد چون خود او مقدم بر تسلیم استعفا نبوده است ولی می‌تواند ظرف یک هفته پس از اعلام رسمی مستعفی شدن به غیر موجه بودن غیبت اعتراض نماید و این اعتراض ممکن است از جانب نماینده یا نمایندگان دیگری غیر از خود او صورت گیرد. ولی به هر حال باید به صورت کتبی تسلیم هیئت رئیسه گردد. این اعتراض در اولین فرصت در مجلس مطرح می‌شود و پس از صحبت حداکثر دو مخالف و دو موافق (هر یک به مدت یک ربع ساعت) در صورتی که مجلس با اکثریت مطلق نمایندگان حاضر به موجه بودن غیبت نماینده مورد بحث رأی دهد، غیبت موجه شناخته خواهد شد. یک نفر از هیئت رئیسه به عنوان موافق (چرا که خود غیبت را محاسبه کرده و غیر موجه بودن آن را تصدیق کرده اند) و نماینده مورد بحث به عنوان مخالف برای صحبت حق تقدم خواهند داشت. بر طبق تبصره ۳ ماده ۱۶۶ آیین‌نامه داخلی نماینده مستعفی شناخته شده در صورتی که به غیر موجه بودن غیبت اعتراض کرده باشد ولی در موقع طرح اعتراض نتواند و یا نخواهد در مجلس حضور یابد می‌تواند لایحه دفاعیه خود را برای طرح در مجلس حداکثر تا موقع طرح تحویل مجلس نماید که در این صورت این لایحه با حق تقدم در فرصت مقرر برای صحبت مخالفین قرائت خواهد شد. مدت قرائت لایحه حداکثر نیم ساعت خواهد بود.

در مواردی که مستعفی شناخته شدن بر اساس عذر موجه و به علت بیماری و ناتوانی بیش از چهار ماه است و مجلس با درخواست ۳۰ نماینده و اکثریت دوسوم تصمیم گرفته قطعی است و جایی را برای تجدیدنظر و اعتراض نماینده مستعفی شناخته شده نیست.

استعفای رئیس یا اعضای هیئت رئیسه مجلس

منظور از استعفای رئیس یا اعضای هیئت رئیسه، استعفای از نمایندگی نیست بلکه منظور استعفا از سمت ریاست یا عضویت هیئت رئیسه است. زیرا استعفای این اشخاص

یا مستعفی شناخته شدن آنان مثل سایر نمایندگان است و از این حیث تفاوتی بین آنان نمی باشد (گر چه به ندرت ممکن است رئیس یا عضوی از هیئت رئیسه که مسئولیت اداره مجلس را دارند در وضع مستعفی شناخته شدن قرار گیرند). در اینجا بحث استعفای از عضویت هیئت رئیسه است نه از نمایندگی.

استعفای از عضویت هیئت رئیسه به دو صورت پیش بینی گردیده: استعفای اختیاری و استعفای اجباری.

۱. **استعفای با اختیار.** یعنی استعفایی متکی به اراده شخص استعفادهنده؛ مثلا عضوی از هیئت رئیسه تصور می کند وظایف سنگینی را به عهده دارد و یا وقت زیادی را باید مصرف نماید و یا احساس خستگی می کند و یا موارد برخورد با نمایندگان پیدا می کند و نظایر آن که ترجیح می دهد فقط نماینده باشد در چنین حالتی از مسئولیت در هیئت رئیسه اعلام استعفا می نماید.

۲. **استعفای با اجبار.** استعفایی است که به رئیس یا اعضای هیئت رئیسه ممکن است تحمیل شود. استعفایی است ناشی از مسئولیت هیئت رئیسه و هنگامی پیش می آید که جمعی از نمایندگان به کیفیت اداره جلسه و ایفای وظایف رئیس یا سایر اعضای هیئت رئیسه معترض باشند. این نوع استعفا نظیر مستعفی شناخته شدن نماینده به علت غیبت می باشد. در واقع نوعی از برکناری است تحت عنوان استعفا. شاید بهتر بود به جای کلمه استعفا کلمه مناسب برکناری از عضویت هیئت رئیسه به کار می رفت ماده ۱۷۵ آیین نامه داخلی مجلس در رابطه با همین مسئله می گوید:

در مواردی که حداقل ۲۵ نفر از نمایندگان به کیفیت اداره جلسه و ایفای وظایف رئیس یا سایر اعضای هیئت رئیسه معترض باشند، می توانند تشکیل جلسه مشترك رؤسای کمیسیون ها و هیئت رئیسه را برای بررسی اعتراضات کتباً درخواست نمایند که باید این جلسه در اولین فرصت تشکیل و با حضور ۳ نفر از منتخبین نمایندگان معترض به مسئله رسیدگی نماید. متن این تقاضا در جلسه رسمی قرائت خواهد شد. در صورتی که اکثریت رؤسای کمیسیون ها و اعضای هیئت رئیسه رأی بر عدم صلاحیت فرد مورد اعتراض دادند، نماینده یا نمایندگان مورد اعتراض موظف به استعفای خود از هیئت رئیسه می باشند. استعفا در اولین جلسه علنی مجلس مطرح و بدون بحث به رأی گذاشته می شود. در صورت عدم پذیرفته شدن استعفا، مستعفی به کار ادامه خواهد داد و در صورت پذیرفته شدن استعفا، مستعفی حق شرکت در انتخابات مجدد را دارد. بر طبق آیین نامه داخلی مجلس هر گاه رئیس مجلس پیش از انقضای مدت از ریاست استعفا دهد، نواب رئیس به

ترتیب تقدم، جلسه را منعقد می سازند و متن استعفانامه را قرائت می نمایند و پس از استماع توضیحات رئیس مستعفی و مذاکراتی که نمایندگان لازم بدانند (حداکثر توضیحات رئیس ومذاکرات نمایندگان یك ساعت خواهد بود) چنانچه استعفا پس گرفته نشود، انتخاب رئیس جدید در جلسه بعد به عمل می آید. استعفای سایر اعضای هیئت رئیسه نیز بدون تشریفات انجام می گیرد و انتخاب رئیس و هر یك از اعضای هیئت رئیسه جدید برای مدت باقی مانده از یك سال خواهد بود.

مسئله عزل نماینده

قانون اساسی جمهوری اسلامی در هیچ جا معترض مسئله ای به نام عزل نماینده نشده و آیین نامه داخلی مجلس هم که می باید درچهارچوب قانون اساسی باشد، متضمن چنین عنوانی نیست. ما این عنوان را به این مناسبت مطرح ساختیم که اولا بدانیم سابقه ای از این موضوع وجود دارد یا نه؛ و نظر علمای حقوق چیست. ثانیاً ببینیم آیا مستعفی شناخته شدن همان عزل نیست؟ ثالثاً توجه کنیم و واقعاً بسنجیم اگر نماینده ای نخواهد وظایف نمایندگی را انجام بدهد و استعفا هم ندهد تکلیف چیست. آیا باید منتظر پایان دوره بود و یا راهی برای برکناری اووجود دارد. و اگر مسئله برکناری مطرح گردد لابد باید به دنبال صاحب حق برکناری رفت که در مورد نماینده انتخاب کنندگان هستند و بلافاصله این سؤال پیش می آید که برکناری نماینده به فرض پیش بینی ازجانب موکلین آیا امکان عملی هم دارد ویا فقط می توان به صورت تهدیدی درمقابل نماینده نگهداشت و با فرض این امکان موضوع دیگری فوراً به نظر می آید و آن رابطه انتخاب کنندگان و نماینده است. مسئله این است که آیا نماینده باید در تمام دوره نمایندگی با موکلین در تماس باشدوخواست آنها رادرمجلس مطرح نمایدواهداف محلی رادنبال کندیا اینکه از وجدان خود الهام بگیرد و آنچه حق تشخیص می دهد تعقیب نماید. هر یك از این دونظریه در حقوق اساسی طرفدارانی دارد ولی تمایل بر این است که نماینده باید خود با آزادی و استقلال کامل راه را انتخاب کند و نظر بدهد. انتخاب او به طور کلی و با تشخیص اینکه صالح بوده انجام گرفته است. اساساً برای هیچ نماینده ای ممکن نیست تمام موکلین را بشناسد و با آنها مشورت نماید، ممکن نیست همه مسائل و مشکلات مجلس را با آنها مطرح کند. نماینده، نماینده مردم است نه مستخدم و کارگزار آنها؛ مردم با شناخت رویه سیاسی به اورأی داده اند و او نمایندگی تمام ملت را عهده دار شده و باید در مسائل کلی مملکتی اظهارنظر نماید واگر موکلین احساس کنند خلاف نظر جمعی آنها رفتارکرده در

انتخابات بعد به اورأی نخواهندداد؛ اما اگر نماینده ای همین وظیفه کلی وعمومی را انجام نداد تکلیف چیست آیا می توان نماینده را عزل کرد یا بازهم باید منتظر پایان دوره بود؟ بعضی معتقدند باید این مسئله در قانون اساسی پیش بینی گردد وهر گاه موکلین خواستند بتوانند نماینده را عزل نمایند و استدلال می کنند نماینده از ترس عزل نظر موکلین را اعمال می نماید و کنترل جامعه بر نمایندگان تثبیت می گردد. نظر مخالف مضار عزل نماینده و تزلزل همیشگی او را به بار می آورد و به علاوه غیر عملی بودن آن را عنوان می نماید. اما طرفداران امکان عزل می گویند اگر مسئله عزل با شرایطی قید شود مفید است. می گویند در سال اول و سال آخر دوره نمایندگی باید عزل وکیل ممنوع باشد زیرا سال اول بلافاصله بعد از انتخاب اوست. اگر مردم نظر بر عزل داشتند نباید انتخاب می کردند و عنوان عزل در سال اول غیر واقعی می نماید و همین طور سال آخر که سال پایان نمایندگی است و اگر مردم علاقه به نماینده نداشته باشند مجدداً او را انتخاب نمی کنند و دیگر جایی برای عزل باقی نمانده است. می گویند عزل باید در دو مرحله صورت گیرد یکی مرحله تقاضای عزل و دیگری مرحله اجرای عزل. در مرحله اول بیش از نصف کسانی که در حوزه انتخابیه حق رأی دارند تمایل خود را به عزل وکیل کتباً ابراز دارند. در مرحله دوم اخذ رأی نسبت به عزل انجام می شود و وکیلی عزل می شود که بیش از ۳/۴ رأی دهندگان به عزل او رأی بدهند. معلوم است که بااین قیودعزل به شکل موردی کاملا استثنائی مطرح می گردد و این تشریفات وکیل را ازمعرض دائمی عزل دور می سازد و فقط در وضع فوق العاده ای که ادامه نمایندگی او واقعاً به مصلحت اجتماع نیست تحقق می یابد. اما درمقابل باید توجه داشت چنانچه قدرت استبدادی وجود داشته باشد وجامعه را به سوی خفقان ببرد آیا نمی تواند ازهمین وسیله برای طرد نمایندگان شجاع استفاده کند؟ با همه این بحثهایی که در خصوص عزل نماینده مطرح کردیم قانون اساسی ما موضوع را مسکوت گذاشته است. آیین نامه داخلی مجلس مقرراتی دردو قسمت مربوط به مستعفی شناخته شدن دارد که از بعضی جهات با مسئله عزل نماینده نزدیک است. در فصل دهم تحت عنوان غیبت نمایندگان مواد ۱۶۶ وبعد آن وجود دارد وبراساس این مواد نماینده ای که ساعاتی غیبت غیرموجه متوالی یا غیرمتوالی در یک سال داشته باشد مستعفی شناخته می شود. همین طور نماینده ای که ناتوانی جسمانی ویا بیماری اوباعث شود که چهارماه دریک سال غیبت موجه داشته باشد با درخواست ۳۰ نماینده وتصویب دوسوم نمایندگان حاضر سمت نمایندگی خود را از دست می دهد.

«مستعفی شناخته می شود» یا «سمت نمایندگی خود را از دست می دهد» آیا به معنی

همان عزل نیست؟ منتها عزل از طرف مجلس در اولی به دلیل غیبت غیر موجه و در دومی به دلیل بیماری و عجز از ایفای وظایف نمایندگی است. آیا مجلس به موجب قانون اساسی چنین اختیاری را دارد؟ آیا آیین نامه داخلی مجلس می تواند چنین مقرراتی داشته باشد (قبل از اینکه این موضوع در آیین نامه بیاید به موجب قانون جدایی که به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان هم رسید غیبت نماینده اساس مستعفی شناخته شدن او قرار گرفت). موضوع به لحاظ اینکه شورای نگهبان تأیید کرده جنبه قانون یافته ولازم الاتباع است اما از جهت عملی و بحث دانشگاهی قابل مطالعه بیشتر است. وقتی قانون اساسی دوره نمایندگی را چهار سال قرار داده، وقتی نماینده مرتکب جرایمی نشده که شرایط نمایندگی را از او سلب نماید و وقتی برای غیبت هم پیش بینی عدم پرداخت حقوق در آیین نامه گردیده و وقتی غیبت نماینده از موارد حساسی هم نیست که مثلا منجر به تعطیل احتمالی مجلس گردد، چه انگیزه ای ممکن است برکناری او را موجب گردد. همین نوع عزل با وضعی شدیدتر در ماده ۱۷۵ آیین نامه داخلی مجلس پیش بینی گردیده؛ البته این عزل از سمت نمایندگی نیست و اشکال اساسی را که در نمایندگی است فاقد می باشد ولی به هر حال نوعی عزل در پوشش استعفاست در ماده ۱۷۵ گفته است اگر حداقل ۲۵ نفر نماینده به رئیس یا دیگر هیئت رئیسه مجلس از لحاظ طرز کار و انجام وظایف اداری مجلس اعتراض داشتند و در صورتی که اکثریت رؤسای کمیسیون و اعضای هیئت رئیسه رأی بر عدم صلاحیت فرد مورد اعتراض دادند، نماینده یا نمایندگان مورد اعتراض موظف به استعفای خود از هیئت رئیسه می باشند. این استعفا در اولین جلسه علنی مجلس مطرح و بدون بحث به رأی گذاشته می شود. در صورت عدم پذیرفته شدن استعفا مستعفی به کار خود ادامه خواهد داد و در صورت استعفا حق شرکت در انتخابات مجدد را دارد. به طوری که ملاحظه می شود، «موظف بودن به استعفا» قید شده است. این جمله بعد از اینکه اکثریت رؤسای کمیسیون ها و اعضای هیئت رئیسه بر عدم صلاحیت او رأی می دهند به کار گرفته شده و درست تطبیق دارد به اینکه او را از عضویت هیئت رئیسه برکنار می نمایند.

حواشی

۱. ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه و تعداد کمیسیون ها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به وسیله آیین نامه داخلی مجلس معین می گردد (اصل ۶۶). سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید، به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود (اصل ۸۵).

۲. در آیین نامه مصوب مجلس عنوان کمیسیون اصل ۸۸ و ۷۶ بود با اشکالاتی که شورای نگهبان داشت به کمیسیون سؤالات تبدیل گردید.

اصل ۸۸ قانون اساسی می گوید «در هر مورد که نماینده ای از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف او سؤال کند آن وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس». با این ترتیب نماینده سؤال خود را صریحاً و به طور کتبی به هیئت رئیسه می دهد و برای وزیر فرستاده می شود و حداکثر تا ده روز باید برای جواب در مجلس حاضر شود و پس از توضیحات سؤال کننده و وزیر مسئول چنانچه نماینده قانع نشود، رئیس مجلس به تقاضای سؤال کننده موضوع را به کمیسیون سؤالات ارجاع می نماید ــ کمیسیون موضوع سؤال را رسیدگی می کند و گزارش آن را به مجلس می دهد.

۳. از اولین دورهٔ مجلس شورای اسلامی کمیسیون ویژه ای به منظور رسیدگی به قوانین گذشته اعم از قوانین شورای انقلاب و قوانین قبل از انقلاب تشکیل می شود. این کمیسیون متناسب با انقلاب اسلامی تغییرات لازم را در قوانین گذشته پیشنهاد می نماید که به صورت طرح یا لایحه مطابق آیین نامه در مجلس مطرح شود (ماده ۶۱ آیین نامه).

۴. در اثر اشکالاتی که شورای نگهبان وارد ساخت در قانون رفع نقایص و تکمیل آیین نامه داخلی مجلس مورخ خرداد ۶۲ ماده ۴۳ به شکل فوق درآمده است.

۵. اصل ۶۲ قانون اساسی.

۶. اصل ۶۵ قانون اساسی.

۷. اصل ۶۴ قانون اساسی.

۸. اصل ۶۷ قانون اساسی.

۹. مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند به تقاضای نخست وزیر یا یکی از وزراء یا ده نفر از نمایندگان جلسه غیرعلنی تشکیل می شود. مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد (اصل ۶۹ قانون اساسی).

۱۰. اصل ۳۱ قانون اساسی رژیم سلطنت در این مورد می گفت «وزراء حق دارند در اجلاسات مجلس

شورای ملی حاضر شده ودرجایی که برای آنها مقر راست نشسته مذاکرات مجلس را بشنوند واگر لازم دانستند، از رئیس مجلس اجازه نطق خواسته توضیحات لازم را از برای مذاکره ومداقه امور بدهند» و اصل ۳۹ و ۴۰ نوعی الزام برای حضوروزیر مسئول مقرر داشته بود. در بعضی کشورها که اصل تفکیك مطلق قوا را پذیرفته ودنبال می نمایند به اعضای قوه مجریه اجازه حضور درمجلس را نمی دهند ومعمولا قوه مجریه به مجلس پیام می دهدوازطریق نمایندگان حزبی خود لوایح دولت را به مجلس تقدیم می دارند.

۱۱. آیین نامه داخلی مجلس شورای ملی رژیم سابق درمورد استعفای نماینده چنین مقرر می داشت که هر نماینده که نسبت به انتخاب اورسیدگی به عمل آمده وصحت آن معلوم شده باشد می تواند از مقام نمایندگی استعفا بدهد. نماینده بایداستعفانامهٔ خودرابه عنوان رئیس مجلس بنویسدورئیس مجلس آن را در اولین جلسه علنی به اطلاع مجلس می‌رساند. شخص مستعفی ظرف ۱۵ روز از تاریخ قرائت استعفانامه درمجلس می تواند آن را مسترد دارد والا پس ازخاتمه این مدت وکیل مزبور مستعفی شناخته می شود ومراتب طبق قانون انتخابات ازطریق هیئت رئیسه به وزارت کشور اعلام می گردد تا نسبت به انتخاب نماینده دیگر ازهمان حوزه اقدام کند، مشروط بر اینکه بیش ازسه ماه به آخر دوره تقنینیه باقی باشدوالا دیگر نماینده به جانشینی وی تعیین نخواهد شد. هر گاه اهل محل درظرف سه ماه اززمان اخطار نماینده خودرا انتخاب نکردند مجلس شورای ملی يك نفر را به جای نماینده مستعفی انتخاب می کند.

بخش پنجم

مجلس در برابر شکایات مردم

اصل نود قانون اساسی که معروفیت کافی پیدا کرده است چنین مقرر می‌دارد: هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای ملی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند. بر اساس این اصل از قانون اساسی آیین نامه داخلی مجلس ماده ۴۴ خود را به این مسئله اختصاص داده[1] و کمیسیونی به نام کمیسیون اصل ۹۰ درنظر گرفته است. این کمیسیون می‌تواند با قوای سه گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمانهای وابسته به آنها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط می‌باشند مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایاتی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع کننده بدانها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آنها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند[2] (ماده ۴۴ آیین نامه).

مسائل ذیل در رابطه با اصل ۹۰ مطرح و قابل توجه است:

۱. تفاوت کمیسیون اصل ۹۰ با سایر کمیسیون‌های مجلس زیاد است. در حالی که غالب کمیسیون‌های مجلس در برابر وزارتخانه‌ای قرار دارند و کار تخصصی به عهده می‌گیرند و به نوعی از لوایح و طرحها رسیدگی می‌کنند وظایف کمیسیون اصل ۹۰ در رابطه با شکایات است، شکایات از قوای سه‌گانه و همه سازمانهای دولتی و وابسته به دولت، وسعت کار کمیسیون باعث شده اعضای آن تا ۳۱ نماینده پیش بینی گردد در حالی که دیگر کمیسیون‌ها بین ۷ و ۱۳ عضو دارند و استثنائاً کمیسیون ویژه بررسی قوانین

شورای انقلاب ممکن است اعضایش به ۲۱ نفر برسند.

کمیسیون اصل ۹۰ برای اینکه شکایات مختلف را تقسیم کرده باشد دارای کمیته های زیادی است و شکایات بین اعضاء و مسئولین کمیته ها طوری توزیع می گردد که در اسرع وقت به شکایات پاسخ داده شود. کمیته ها عبارتند از کمیته کشاورزی، کمیته برنامه و بودجه، کمیته نفت، کمیته نیرو، پست و تلگراف، کمیته راه و ترابری، امور خارجه، کمیته فرهنگ و آموزش عالی، کمیته نهادهای انقلاب، کمیته کشور، کمیته مسکن، کمیته ارشاد، کمیته اجرایی، کمیته اقتصاد و دارایی، کمیته دفاع، کمیته سازمانهای وابسته به نخست وزیری، کمیته بازرگانی، کمیته آموزش و پرورش، کمیته قضایی، کمیته کار و امور اجتماعی، کمیته صنایع و معادن، کمیته بهداری و بهزیستی، کمیته صدا و سیما.[3]

کمیسیون اصل ۹۰ این کمیته ها را به هفت بخش مربوط دانسته است. این هفت بخش عبارتند: بخش فرهنگی، بخش اقتصادی، بخش سیاسی ـ نظامی، بخش رفاهی و اجتماعی، بخش عمرانی و فنی، بخش قضایی و بخش مقننه. کمیسیون برحسب سلیقه و نظر خود آیین نامه داخلی دارد و شکایات واصله را به انواعی تقسیم می کند. بعضی را بایگانی می نماید و غیر مربوط می داند، بعضی را خلاصه نویسی می کند و برای واحدی که از او شکایت شده می فرستد و جواب مکفی می خواهد، در پاره ای موارد اگر جواب را مناسب نیافت و یا شکایات ارسال شده بلاجواب ماند مسئول را به کمیسیون دعوت می نماید.

۲. کمیسیون اصل ۹۰ یك مرجع قضایی نیست. به طوری که در فصل مربوط به قوه قضاییه توضیح مفصل خواهیم داد، مرجع تظلمات و شکایات از هر قبیل قوه قضاییه است که مستقل از دو قوه دیگر است و مکلف است برابر قانون و با موازین خاص و طی تشریفاتی به موارد اختلاف و همه شکایات رسیدگی نماید و حکم صادر کند و حکمش قابل اجرا باشد. کمیسیون اصل ۹۰ و همه بخشهای آن و کمیته هایی که برای آن در نظر گرفته شده هیچ یك حق رسیدگی به معنای قضایی و صدور حکم را ندارند.

کمیسیون اصل ۹۰ به خاطر نظارتی است که مجلس شورای اسلامی بر اجرای قوانین دارد؛ به خاطر حقی است که نمایندگان ملت برای تفحص و تحقیق در کشور دارند؛ به دلیل ماهیت ذاتاً سیاسی مجلس است که باید به طرق مختلف پیوندش را با مردم حفظ کند. بنابراین کمیسیون اصل ۹۰ هیچ یك از خصایص یك محکمه قضایی را ندارد؛ نه می تواند کسی را به محکمه دعوت کند یا جلب نماید و نه می تواند حکم قابل اجرایی صادر کند و نه می تواند در مقام رسیدگی در شکل دادگاه برآید.

۳. کمیسیون اصل ۹۰ یك مرکز سیاسی اجتماعی مجلس است. وسیله سنجشی است برای سازمانهای دولتی از طریق شکایات. مجلس از طریق این کمیسیون می تواند بفهمد کدام قسمت از دستگاههای اجرایی بیمار است و درد در کجاست البته این شناسایی با اینکه از طریق ارقام و آمار عنوان می شود، ولی شکایات را نمی شود به طور مطلق مبنای شناخت دستگاههای دولتی دانست. طبع بعضی از ارگانها و تماس مستقیم آنها و انتظارات مردم شکایات بسیار را به همراه دارد و بخش دولتی دیگری که کاری ندارد و تماس با مردم ندارد، اصلا ممکن است شکایتی هم از او نشود. ولی نمی توان به دلیل نبودن شکایت آن را فعال و کارآمد و درست تشخیص داد. به هر حال شکایات واصله می تواند وسیله ای برای تذکر یا سؤال نمایندگان و حتی پایه ای برای استیضاح باشد.

۴. شکایات و کمیت آن معرف قوه قضاییه است. هر یك از سه قوه حاکم (قضاییه ـ مقننه ـ مجریه) باید در چهارچوب قانون اساسی وظایف خود را انجام بدهند. قوه قضاییه باید آن طور گسترده، مطمئن و صاحب صلاحیت و با قدرت عمل کند که همه شکایات را به سوی خود جذب نماید و فرصتی باقی نگذارد تا به مراجع دیگر مراجعه شود. دستگاه قضایی اگر منظم باشد، در همه نقاط کشور دادسرا و دادگاه داشته باشد، و تصمیمات آن یکنواخت و عادلانه باشد، همه را امیدوار می سازد و هر شخص در کشور خود را در امنیت احساس می کند. شرایط قاضی در همه دنیا و بالاخص بر طبق موازین اسلامی خیلی بالاست. هر کسی نمی تواند این مقام را احراز کند. هم مسئله عدالت و تقوی در درجات عالی مطرح است، هم علم و بینش قضایی. اگر روزی مردم به دستگاه قضایی مطمئن باشند، از جان و دل بدانند که قضات بیطرف اند و جز موازین شرع و قانون ضابطه ای ندارند، احکام صادره را از صمیم قلب می پذیرند و سطح شکایات پایین می آید. و اگر مردم بدانند دادگستری نوسان ندارد، جوسازی در کار آن بی تأثیر است و عدالت با تمام قدرت اجرا می گردد، تجاوز و تعدی در حد زیادی پایین می آید. مسئولین قوه قضاییه باید در ابعاد مختلف مسائل اجتماعی و قضایی مسلط باشند تا با بصیرت مشکلات را درك کنند و به حل آن بپردازند.

۵. شناخت دایره شکایات موضوع اصل ۹۰. غالب مردم به علت عدم آشنایی با موازین قانونی و صلاحیت مراجع قضایی شکایات خود را نادرست طرح می نمایند. تصور می کنند هر مقامی اگر بخواهد می تواند به هر شکایتی رسیدگی نماید. و تصور می کنند اگر تعداد برگهای شکایات را زیاد کردند و اگر بر مراجع دریافت کننده شکایت افزودند نتیجه بهتر می گیرند. به همین جهت گاهی با تفصیل موارد شکایت و احتمالا

دردهای خود را می نویسند و یا در قالب تلگراف برای همه مسئولین مملکتی ارسال می دارند و توقع پاسخ و احقاق حق توأم با رسیدگی کامل دارند. در بعض موارد همین پراکندگی شکایات و ارسال به دفاتر و مراجع مختلف از سرعت رسیدگی آنها می کاهد زیرا مرجع صلاحیتدار واقعی در عین اینکه باید تکلیف موضوع را روشن کند در مقابل تعداد زیادی سؤال قرار می گیرد که باید پاسخگو باشد. بنابراین مهم است که صاحب شکایت در درجه اول مقام صلاحیتدار قضایی مربوط به شکایت را شناسایی نماید و فقط به آن مرجع مراجعه کند و از هر گونه توسل و تشبث بپرهیزد زیرا فرض این است که آن مقام صالح قضایی بی طرف است، عالم به کار قضاء و همه زوایای آن است و می داند بر اساس موازین اسلامی چگونه احقاق حق نماید. و مقامات صالح قضایی هم باید حقاً چنین باشند. هیچ مقام و مرجعی و هیچ توصیه و سفارشی در کار آنها مؤثر نباشد، فقط و فقط حق و قانون را بشناسند و بس و اگر چنین بودند و مردم احساس کردند که چنین هستند، دیگر معنی ندارد که به مراجع دیگری شکایت ببرند و وقت بسیاری از مسئولین غیر مربوط به مسئله را بگیرند.

اصل ۹۰ قانون اساسی با کلمه هر کس شروع می گردد و این بدان معنی است که همه افراد مساوی اند و همه می توانند طرح شکایت نمایند و هیچ کس را بر دیگری امتیازی نیست. هر شخصی اعم از شخص طبیعی یا شخص حقوقی ممکن است صاحب شکایت باشد اما این اجازه عام متضمن این نکته نیست که هر شکایتی را می تواند به مجلس بدهد و تقاضای رسیدگی نماید. هر کس می تواند شکایت کند مشروط بر آنکه موضوع در صلاحیت مجلس باشد نه آنکه هر کس می تواند هر شکایتی را به مجلس ببرد. عبارت بعد از «هر کس» موارد شکایت را معین ساخته «از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه». شکایت هر کس باید فقط از طرز کار مجلس یا طرز کار قوه قضاییه یا طرز کار قوه مجریه باشد. مثلا از مصادیق شکایت مربوط به مجلس می تواند این باشد که جمعی شکایت نمایند یا یك نفر شکایت کند که چرا فلان لایحه را که دولت یك سال قبل به مجلس داده و مربوط به وضع کار کارگران بوده مجلس تا به حال مورد رسیدگی قرار نداده یعنی طرز کار مجلس ترتیب را رعایت نکرده، به اولویت توجه نداشته یا آیین نامه داخلی خود را زیر پا گذاشته است. این شکایتی است که هیچ مرجعی برای رسیدگی در کشور ندارد جز مجلس و از طریق همین اصل ۹۰. دیگری ممکن است شکایت کند در حالی که مثلا مجلس ۲۵۰ نماینده دارد چرا غالباً با ۱۸۰ یا حداکثر ۲۰۰ نفر تشکیل می شود چرا نمایندگان غیبت می نمایند؟ دیگری ممکن است چنین شکایت کند چرا مجلس دقت کامل در موازین

اسلامی و قانون اساسی ندارد که تعداد زیادی از مصوبات را شورای نگهبان مغایر می شناسد. یا ممکن است کسی یا جمعی شکایت نمایند چرا نمایندگان مجلس کار اجرایی قبول می کنند و بعضی در عین حال دو شغلی هستند؟ چرا مجلس هر روز جلسه ندارد؟ چرا از اصل ۸۵ در ارجاع مسائل به کمیسیون ها زیاد استفاده می شود؟ چرا گاهی نظر رئیس مجلس موجب می گردد طرح یا لایحه ای اکثریت آورد و یا بالعکس تصویب نشود؟ و یا چرا به من که عضوی از ملت هستم اجازه ندادند جزو تماشاییان مجلس باشم و چرا... همه اینها نمونه شکایات قابل طرح در چهارچوب اصل ۹۰ در ارتباط با مجلس اند و صدها نوع دیگر ممکن است پیش آید. اما اگر کسی به مجلس شکایت کرد که فلان نماینده خانه استیجاری را با وجود پایان مدت اجاره تخلیه نمی کند، یا فلان عضو هیئت رئیسه مجلس که برادرم است سهم الارث مرا هم برداشته، یا فلان نگهبان و پاسدار مجلس مرتکب جرم شده یا فلان سازمان مربوط به مجلس به تعهدش عمل نکرده، اینها شکایاتی است بی ارتباط به مجلس، اینها شکایاتی است که مرجع قضایی دارد، محتاج رسیدگی و صدور حکم دادگاه است. شاکی باید هدایت شود که به مقام صالح و قضایی مراجعه نماید و هیچ گونه کاری از مجلس ساخته نیست. با اینکه طرف شکایت به نوعی در ارتباط با مجلس باشد.

شکایات از قوه مجریه و قوه قضاییه هم به همین شکل قابل تقسیم اند و بسیاری از شکایات که از مصادیق اصل ۹۰ شناخته شده در واقع بی ارتباط به این اصل هستند. اگر شکایت شخصی از قاضی دادگاهی این باشد که آن قاضی بر خلاف قانون رسیدگی کرده و حکم داده، این شکایت به مجلس مربوط نیست، به دادگاه انتظامی مربوط است و بعد هم اگر آن دادگاه مرحله تجدیدنظر داشته باشد، باید به آن مرجع مراجعه گردد تا اگر شاکی درست می گوید، حکم خلاف قانون فسخ شود. ولی اگر شاکی مدعی است که چند سال پرونده ای در فلان دادگاه دارد اما آن دادگاه فاقد قاضی است، قوه قضاییه قسمتی از مملکت را بدون قاضی گذاشته و نتیجتاً پرونده او معطل مانده، این شکایت از مصادیق اصل ۹۰ است و مجلس باید از قوه قضاییه سؤال کند چرا جریان کار قوه قضاییه چنین است و چرا نقطه‌ای ازکشور دادگاه یا قاضی ندارد.

یا اگر شکایت جمعی مثلا این باشد که شورای ملی قضایی بخشنامه کرده أند که مطلق دادگاه تجدیدنظر خلاف شرع و قانون است بنابراین همه احکام مرحله بدوی باید اجرا شود و یکباره آشفتگی در کار قوه قضاییه پیش آمده تکلیف هزارها پرونده ای که درمرحله تجدیدنظر هست و هر کدام با هزینه قانونی بسیار طرح شده اند معلق مانده و از جمله کار

شکاة با بخشنامه شورای عالی قضایی متوقف شده شکایتی است از مصادیق این اصل و مجلس باید از قوه قضاییه سؤال کند که جریان چیست و ازمواردی هم هست که باید بر طبق قسمت اخیر اصل ۹۰ نتیجه به اطلاع عامه برسد چون شورای عالی قضایی و هیچ مرجع دیگری نمی تواند با بخشنامه قانون را از بین بردارد.

یا ممکن است شکایت از قوه قضاییه این باشد که به جای رسیدگی به اختلافات و دعاوی یعنی اشتغال به کار قضایی به امور اجرایی دخالت می کند و مثلا در مقام تقسیم اراضی برآمده که به موجب قانون در اختیار سازمان خاصی قرار گرفته است. مجلس می تواند و باید این شکایت را به قوه قضاییه منعکس نماید و از آنها جواب مکفی بخواهد. یا اگر شورای عالی قضایی اشخاص غیر مناسبی را به مقامات قضایی واداری قوه قضاییه گماشت ودر نتیجه کارها راکد شد، همان طور که در بسیاری موارد چنین شده ممکن است این شکایت طرح شود که چرا چنین کرده اند ومجلس پاسخ را بر طبق این اصل طلب کند. شکایت از قوه مجریه هم باید همین حالت را داشته باشد تا مجلس در مقام رسیدگی و گرفتن پاسخ واعلام آن به طرف یا عموم برآید. شکایت کارمند بر اینکه وزارت... رتبه مرا نداده، یا بدون جهت مرا بازخرید کرده یا حقوق بازنشستگی را کمتر از استحقاق پرداخت می کند یا مرخصی مرا محاسبه نکرده یا استعفا را قبول نمی کند یا مزایای خارج ازمرکز را نمی دهد وهزاران شکایت ازاین نوع که مرجع آن دیوان عدالت اداری است، نمی تواند از مصادیق واقعی شکایات موضوع اصل ۹۰ باشد. شکایات مردم از اینکه مأمور راهنمایی گزارش خلاف واقع داده، پاسبان به موقع به محل نرسیده، اشیاء مسروقه کشف شده را به صاحب آن نداده، زمین اورا کم ارزیابی کرده اند، اتومبیل اورا بر خلاف قانون متوقف کرده اند، مالیات بیش ازحد مقرر قانونی مطالبه کرده اند، ودهها هزار ازاین قبیل شکایات که ممکن است وجود داشته باشد، مرجعش مجلس نیست هر چند که طرف شکایت ازاعضای قوه مجریه اند، همه اینها قابل رسیدگی درمراجع جزایی هستند ومرجع صالح باید ومکلف است رسیدگی نماید واگر مسامحه نماید ویا رسیدگی نکند خود قابل تعقیب کیفری است.

ولی شکایت ازقوه مجریه دردایره اصل ۹۰ قانون اساسی می تواند این باشد که دولت تعدادی دعاوی مهم را بدون تصویب مجلس به داوری ارجاع کرده ویا به صلح پایان داده و زیانهایی به خزانه عمومی وارد شده است.

می تواند شکایت ازقوه مجریه این باشد که بعضی ازمسئولین ضمن سخنرانی مطالب مربوط به جنگ را با حسن نیت برای مردم می گویند ولی ممکن است دشمن از آن

سوءاستفاده کند.

می تواند شکایت این باشد که دولت در اجرای اصول قانون اساسی لوایح معمولی را تنظیم نکرده و به موقع به مجلس نفرستاده یا اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی معوق مانده است.

با انواع مختلف شکایاتی که در رابطه با اصل ۹۰ مطرح شد می توان فعلا شرایطی را غیر دقیق برای شکایات قابل رسیدگی با مجلس عنوان نمود. این شرایط عبارتند ازاولا موضوع، در حال شکایت، مرجع شخصی و معین شده دقیق و صاحب صلاحیت قضایی نداشته باشد و یا قانون پیش بینی نکرده باشد، و یا لااقل چنین مرجعی در شك و تردید باشد. ثانیاً شاکی یا شکایت نفع مستقیم مادی فوری نداشته باشند بلکه طرح شکایت را به لحاظ بعد معنوی آن لازم دیده اند هر چند که ممکن است خود یکی از افراد ذینفع موضوع کلی باشند. ثالثاً موضوع مربوط به کل مجلس یا قوه قضاییه یا قوه اجراییه باشد نه عمل جزئی از این مجموعه ای که به عنوان یك قوه حاکم محسوب است واگر عمل جزء شکایت راموجب شده، کل قوه درمقابل آن عکس العمل نشان نداده یا به آن رضایت داشته است یا آثار و نتایج گسترده بوده؛ به طوری که در نظر عموم قوه مربوطه زیر سؤال باشد.

در عمل از اصل ۹۰ به نحو دیگری تعبیر شده است. فکر کردند مردم مستضعف باید پناهگاه و ملجاء مردمی داشته باشند که اگر واحدهای قضایی یا سازمانهای دولتی به شکایاتشان رسیدگی نکردند بتوانند از مجلس یاری بخواهند و مجلس هم با تقسیم موضوعات تعدادی از نمایندگان را بر اساس تخصصی که دارند به فریاد این قبیل مردم بفرستد و با نامه ازدستگاههای دولتی و غیر آن بخواهند چرا به کار فلان شخص رسیدگی نکردید و آن واحد هم بعد ازمدتی جواب بدهد و آنها هم جواب را به شاکی ابلاغ نمایند و این ترتیب برای همه شکایات اجرا گردد وچون کمیسیونی هم که در این رابطه به ابتکار مجلس تشکیل شده نمی تواند رسیدگی قضایی داشته باشد، ناچار در برابر هجوم شکواییه ها آمارگیری می کنند و یا آنها را دسته بندی می نمایند و بعد می گویند کدام سازمان پاسخ همه شکایات را می دهد، پس خوب است و فلان سازمان به تعداد کمی از شکایات جواب داده یا میزان شکایت از او زیاد است، پس بد کار می کند و در کارنامه مجلس هم به شکلهایی جمع بندی شود در حالی که این ترتیب طرح شکایت و این شکل رسیدگی موضوع اصلی اصل ۹۰ نیست. شاید با معنی واقعی که اصل ۹۰ دارد نیازی به تشکیل کمیسیون خاصی نداشته باشد. کمیسیون اصل ۹۰ نتیجه کارش حد اعلی به سازمان بازرسی کل کشور نزدیك شده منهای امکانات واقتداراتی که این سازمان معمولا

باید داشته باشد.

معایب بزرگی که این کمیسیون اصل ۹۰ با ترتیب رسیدگی که بر اساس آیین نامه دارد این است که مردم تصور می کنند مراجعی برای رسیدگی به شکایات غیر از قوه قضاییه هست و توقعشان از مجلس زیاد می شود، در حالی که مواجه می شوند که مجلس هیچ تصمیمی در موارد شکایت نمی تواند بگیرد و این انتظار به یکباره تبدیل به یأس می شود کما اینکه این حالت تا درجاتی ظاهر گردیده است. دوم اینکه مردم قوانین را در رابطه با منافع و انتظار شخصی خود می بینند و تصور می کنند مجلس مقصر است که قانونی برای موضوع خاص آنها تصویب نمی کند. یعنی برای شکایت خود انتظار وضع قانون مناسب دارند در حالی که کار مجلس وضع قوانین کلی است بدون توجه به شکایت شخص یا اشخاصی معین. در عین حال جمع آوری شکایات از انواع مختلف و تمرکز آن در مجلس این فایده را هم دارد که نمایندگان متوجه اشکالات اجتماع می شوند؛ بر اساس آمار و تعداد شکایات می توانند بفهمند عیب در کجاست. اگر این شکایات و آمار و دسته بندی آن را نداشتند و می توانستند آمار کامل و دقیق را از مراجع انتظامی و دادسراها و دادگاهها دریافت دارند، حسنی را که بر این کار متصور است به طرق دیگر می شد تحصیل کرد.

حواشی

۱. قبل از تدوین و تصویب آیین نامه داخلی مجلس ماده واحده ای در اول بهمن ۵۹ از تصویب مجلس گذشت که متضمن مفاد همین ماده ۴۴ بود و عنوان قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ را داشت.

۲. اصل ۳۲ قانون اساسی رژیم سابق مقرر می داشت «هر کس از افراد ناس می تواند عرض حال یا ایرادات یا شکایات خود را کتباً به دفترخانه مجلس عرضه بدارد. اگر مطلب راجع به خود مجلس باشد جواب کافی به او خواهد داد و چنانچه مطلب راجع به یکی از وزارتخانه هاست بدان وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نمایند و جواب مکفی بدهند».

به مناسبت همین اصل مجلس شورای ملی رژیم سلطنت کمیسیون عرایضی تدارك دیده بود و بدون خاصیت و نتیجه شکایاتی را از مردم دریافت می داشت. اساساً این اصل وقتی در متن قانون اساسی پیش بینی شده بود که در نظر نداشتند متممی بر قانون اساسی اضافه نمایند و تصور می شد همین کمیسیون عرایض جای قوه قضاییه را بگیرد. بعد متمم قانون اساسی اصل تفکیك قوا را پذیرفت و قوه قضاییه با تشکیلات وسیع ظاهر شد و محلی برای کمیسیون عرایض باقی نگذاشت.

۳. مجلس شورای اسلامی کارنامه سال ۱۳۶۰ صفحه ۱۱۹ الی ۱۲۳.

بخش ششم

وظایف مجلس شورای اسلامی

قسمت اول: وضع قانون

قبلا در بحث حاکمیت گفتیم مجلس نمودار بارز اعمال حاکمیت ملت است و فصل پنجم قانون اساسی اعمال قوه مقننه را از طریق مجلس شورای اسلامی شناخته است[1] و طریق دیگر اعمال قوه مقننه همه پرسی است که به ندرت ممکن است مورد استفاده قرار گیرد. مع الوصف اصل ۵۹ قانون اساسی[2] آن را شناخته ولی هنوز مقررات اجرای آن با تصویب قانون عادی معین نشده است. غیر از همه‌پرسی در دو مورد دیگر هم به طور استثنائی و کاملا اختصاصی مراجع دیگری حق وضع قانون یافته اند. اول فقهای اولین دوره شورای نگهبان بر طبق اصل ۱۰۸ قانون اساسی حق و تکلیف تصویب قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان را پیدا کرده اند که باید تصویب نهایی رهبر را به همراه داشته باشد و این قانون مراحل خود را طی کرد و زمان آن هم به پایان رسید.[3] دوم خبرگان مربوط به نهاد رهبری که بر طبق اصل ۱۱۱ باید در اولین اجلاس خود قانون مربوط به تشکیل خبرگان برای رسیدگی و عمل به اصل ۱۱۱ را وضع کنند و به مورد اجرا گذارند. این مقررات را هم اولین اجلاس خبرگان تهیه و تصویب کردند.[4]

غیر از موارد یادشده (همه پرسی، قانون انتخابات خبرگان، قانون طرز کار خبرگان برای عمل به اصل ۱۱۱) مجلس شورا حق انحصاری وضع قانون را دارد. اصل هفتاد و یکم قانون اساسی می گوید «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند» و اصل هفتادودوم می گوید «مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد» و اصل هفتادوچهارم می گوید «لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می شود و طرحهای قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از

نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است» و بالاخره اصل چهارم قانون اساسی مقرر می دارد «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است وتشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است».

قانونگذاری اولین و اساسی ترین وظیفه مجلس شورا است ولذا لازم است دو قسمت را در اینجا بررسی کنیم؛ اول برای قانونگذاری مجلس چه مواردی لازم است تا مجلس آن را در قالب قانون درآورد. قانون اساسی نوع وسیله را ارائه داده (لایحه، طرح) و دوم مجلس در تصویب قانون چه حدودی را باید رعایت نماید.

بند اول: لایحه

لایحه پیشنهادی است که از جانب دولت به مجلس داده می شود تا به شکل لازم الاجرایی که قانون نام دارد درآید.[5] امور عمومی کشور از طریق دولت و هر یك از وزارتخانه ها انجام می گیرد. هر اقدام مأمورین دولت باید در چهارچوب قانون باشد ودر هر بخش که اقداماتی لازم باشد ولی مقرراتی موجود نباشد یا مقررات موجود با نیاز جامعه تطبیق نکند، دولت در صدد تهیه لایحه ای برمی آید تا به مجلس تسلیم نماید. تهیه لایحه در قسمت اجرایی ممکن است مراحل زیادی را طی کند. پیشنهادات پایین ترین مأمورین اجرایی جمع شود، بررسیهای مختلف نسبت به آن انجام گیرد، اشکالات آن ارزیابی گردد وراه حلهای متنوع در نظر گرفته شود ونظریات وپیشنهادات دیگری به آن منضم گردد. اگر موضوع لایحه مربوط به یك وزارتخانه باشد، باید آن وزارت احساس ضرورت آن را داشته باشد. آخرین اقدام لایحه در قسمت قوه مجریه آن است که هیئت وزیران آن را تصویب نماید.

ماده ۸۸ آیین نامه داخلی در مورد لایحه می گوید «کلیه لوایح تقدیمی به مجلس باید به امضای نخست وزیر و وزیر مسئول رسیده باشد ودر صورت نداشتن وزیر مسئول امضای نخست وزیر کافی است» و ماده ۸۷ مقرر می دارد «لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می شود باید اولا دارای موضوع وعنوان مشخص باشد وثانیاً دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به طور روضوح درج شود و ثالثاً دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد». نوشتن لایحه و تنظیم آن کار تخصصی است و اگر دقت کافی مبذول نگردد آشفتگی در مقررات کشور پیش می آید که خلاصی از آن کار

ساده ای نیست. بسیاری از موارد دیده شده که با وجود مقررات خاص که نیاز را برطرف می سازد، به دلیل بی اطلاعی از آن مقررات لایحه ای تهیه می گردد و وقتی به مرحله تصویب و اجرا درآمد متوجه می گردند موضوع مقررات کافی از قبل داشته است. در چنین مواردی ناچار باید در مقام مقابله و مقایسه دو قانون سابق و لاحق برآیند و مقررات جدید را ناقض مقررات سابق بشناسند و به هر حال با دشواریهای عملی آن برخورد کنند.

اگر می دانند که قوانین سابق موجود است و برای موضوع کافی نیست باید با دقت توجه کنند چه قسمتهایی نارساست و اگر ممکن است حتی الامکان باید از همان مقررات موجود با استنباط استفاده نمایند و در صدد نباشند که فوری قانون جدیدی را به قانون سابق اضافه کنند و راه تفکر و استدلال را مسدود سازند و تهیه لایحه قانونی را فقط و فقط برای زمانی بدانند که چاره ای جز وضع قانون جدید نباشد.

آیین نامه داخلی مجلس از لحاظ شکلی چند خصوصیت برای لایحه لازم دیده است.

۱. موضوع و عنوان مشخص: لایحه پیرامون موضوعی تنظیم می گردد. همان موضوع باید عنوان لایحه باشد؛ مثلاً اگر مربوط به بودجه کشور است باید عنوان بودجه رامشخصاً داشته باشد. اگر مربوط به تأسیس وزارتخانه جدیدی است باید عنوان تشکیل وزارتخانه... را داشته باشد. این عنوان به طور معمول نامی است که آن قانون پیدا می نماید. عنوان باید طوری انتخاب گردد که تمام محتوی را در برگیرد. در فهرست قوانین همین عنوان ثبت می شود. برای یافتن قوانین از همین عنوان استفاده می نمایند و تهیه لایحه قانونی به طریق تخصصی و فنی اجازه نمی دهد که برخلاف موضوع و عنوان هر مورد غیر مربوط را در آن بگنجانند.

۲. مقدمه: ضرورت مقدمه بعد از عنوان از آن جهت پیش بینی گردیده که دلیل تنظیم لایحه برای مجلس روشن باشد، نمایندگان بدانند چرا لایحه تنظیم شده، آیا قوانین سوابق کافی نبوده یا موضوع جدید پیدا شده و بدانند که با تصویب آن چه تغییر و تحولی ممکن است پیدا شود و آثار عدم تصویب آن چیست. مقدمه موافقین لایحه را بیشتر ترغیب می نماید و محکم می سازد و برای مخالفین هم قابل تأمل و توجه است که نظریات خود را ارزیابی کنند. بدیهی است که مقدمه باید با عنوان دریك جهت باشد و هر دو در مسیر متن لایحه قرار داشته باشند.

۳. متن لایحه: قسمت مهم لایحه همان متن است. اساساً عنوان و مقدمه برای توجیه محتوی است. متن لایحه باید مواد متناسب با موضوع داشته باشد که همه جوانب قضیه را در برگیرد. تمام مواد لایحه در متن قرار می گیرد؛ گرچه گاهی هم ممکن است مقدمه هم در

قالب مواد اولیه و کلی لایحه درآید یعنی مقدمه و متن هردو ضمن مواد تنظیم شود. متن ممکن است برحسب مورد و تفصیل موضوع چند فصل ویا فقط دو سه ماده داشته باشد.

۴. امضاء: ذیل لایحه باید امضای نخست وزیر و وزیر مسئول را داشته باشد. امضای وزیر مربوط به لایحه نمایانگر آن است لایحه در کدام وزارت تنظیم شده و مأمور اجرای آن هم در صورت تصویب همان وزارت خواهد بود. امضای نخست‌وزیر معرف آن است که لایحه در هیئت دولت تصویب گردیده و بدیهی است چنانچه وزارتخانه وزیر مسئول نداشته باشد ومثلا نخست وزیر شخصاً و به طور موقت تصدی آن وزارت را عهده دار باشد امضای نخست‌وزیر کافی است و متضمن هر دو عنوان است. وزیر به طور مستقل و بدون دخالت نخست‌وزیر حق تقدیم لایحه به مجلس را ندارد.

لایحه با خصوصیات چهارگانه فوق به مجلس تسلیم می شود. ترتیب تقدیم به مجلس هم دارای شرایطی است.

۱. لایحه باید از جانب دولت تسلیم شود، تسلیم کننده ممکن است نخست‌وزیر باشد یاوزیری که ذیل آن را امضاء کرده ویا شخصی که عنوان نمایندگی دولت را دارد. بنابراین مجلس لایحه ای را که با نامه ارسال شده نمی تواند بپذیرد و به جریان گذارد.

۲. لایحه باید در جلسه علنی تسلیم گردد. جلسه علنی در وضعی است که هر کس می تواند ازماوقع آن مطلع شود،وازجمله ازتسلیم لایحه واقف گردد ودرجلسه علنی است که وصول لایحه اعلام می شود و برحسب مورد وعادی و یا غیر عادی بودن، لایحه مسیر خاص خود را در مجلس طی می نماید.

اصل ۶۹ قانون اساسی ازمصوبات جلسه غیرعلنی مجلس نامبرده است. «مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد...» وقتی مجلس ممکن است مصوباتی درجلسه غیرعلنی داشته باشد، پس احتمال تقدیم لایحه در مجلس غیرعلنی هم هست که آیین نامه داخلی به دلیل استثناء بودن مورد ترتیبی برای آن قائل نگردیده است.

بند دوم: طرح قانونی

طرح قانونی پیشنهادی است که ازجانب نمایندگان مجلس ویا شورای عالی استانها به مجلس داده می شود، بنابراین طرح به دو شکل در مجلس مطرح می گردد.

اول. طرحهای شورای عالی استانها. اصل یکصدودوم قانون اساسی مقرر داشته که شورای عالی استانها حق دارد درحدود وظایف خود طرحهایی تهیه و مستقیماً یا ازطریق

دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرحها باید در مجلس مورد بررسی قرارگیرد. با این ترتیب یکی ازمراجع تهیه وتنظیم کننده طرح، شورای عالی استانهاست که در فصل شوراها به آن توجه شده است. در قانون تشکیل شوراهای کشوری مصوب اول آذرماه ۱۳۶۱ نیزموادی به این امر اختصاص یافته ازجمله ماده ۴۷ می گوید «شورای عالی اسلامی استانها موظف است طرحهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی، آموزشی، اداری، خدماتی و نظایر آنها را که از سوی شوراهای استانها در جهت جلوگیری از تبعیض وجلب همکاری وایجاد هماهنگی میان استانها رسیده، مورد بررسی قراردهدودر صورت تأیید به عنوان طرح قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید». این ماده شورای عالی استانها رادرخصوص تهیه طرح موظف ساخته وانواع طرحهایی را هم که درصلاحیت شورای عالی استانهاست وباید نسبت به آن مطالعه وسپس تنظیم نماید نام برده است. شورای عالی استانها تکلیف و اختیارش در تهیه طرح نامحدود نیست و نمی تواند در هر زمینه ای طرح تهیه نماید بلکه مکلف به رعایت حدود است. باید در چهارچوب وظایفش طرح تهیه کند. ماده ۵۱ همان قانون با عبارتی دیگر مسئله را بیان کرده وجریان دفاع ازطرح شورای عالی استانها را هم معین ساخته ومی گوید «شورای عالی اسلامی استانها حق دارد در حدود وظایف قانونی طرحهایی تنظیم نموده و تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید و نماینده شورای عالی اسلامی استانها حق حضور در مجلس ودفاع ازطرح را دارد.» با این ترتیب اولا شورای عالی استانها حق داردوموظف است که طرح تهیه کند، ثانیاً این طرحها باید درحدود وظایف شورای عالی استانها باشد، ثالثاً همان طورکه وزیر می تواندوباید ازلایحه دفاع نماید، نماینده شورای عالی استانها حق دارد برای دفاع ازطرح درمجلس حاضر شود، رابعاً شورای عالی استانها می تواند طرح تهیه شده را به دولت تقدیم دارد تا ازطریق دولت وبه صورت لایحه به مجلس داده شود. بدیهی است درهنگامی که در قالب لایحه درمی آید، دولت می تواند وباید نظرات خود را در لایحه منظور دارد.

دوم. طرحهای نمایندگان مجلس. قسمت اخیر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مقرر داشته «.... طرحهای قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان درمجلس شورای اسلامی قابل طرح است». آیین نامه داخلی با اتکاء به اصل فوق درماده ۹۱ مقررداشته «طرح قانونی پیشنهادی است که با امضای حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس داده می شودوپس ازاعلام وصول وقرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی ازمنشیان درهمان جلسه به کمیسیون مربوط ارجاع می شود. طرح مزبورپس ازارجاع به کمیسیون

بلافاصله طبع و توزیع خواهد شد و نسخه ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می گردد» و تبصره ذیل همین ماده تصریح کرده که طرح نیز از لحاظ شکلی مانند لایحه باید دارای عنوان و مقدمه و متن باشد. با این ترتیب از لحاظ شکل ظاهری، طرح و لایحه یکسانند. طرح به جای امضای نخست وزیر و وزیر باید حداقل امضای ۱۵ نفر نماینده را داشته باشد. باید توجه داشت که اولا دامنه طرح نمایندگان مجلس مانند طرح شورای عالی استانها محدود نیست؛ نمایندگان در هر زمینه ای می توانند طرح بدهند و ثانیاً طرح نمایندگان مشروط است به اینکه طریق جبران کاهش درآمد (که طرح سبب تقلیل درآمد شود) یا تأمین هزینه جدید (اگر موجب هزینه باشد) در طرح پیش بینی گردد.

بند سوم: جریان لایحه و طرح در مجلس

هر لایحه و یا طرحی که به مجلس داده می شود نتیجه آن تصویب نیست. ممکن است عیناً یا با تغییرات و اصلاحاتی تصویب گردد و ممکن است اساساً به تصویب نرسد. به طور کلی برای لایحه و طرح می توان دو حالت در نظر گرفت مواردی که به کمیسیون های مجلس مربوط می شود و در آنجا مورد بحث و رسیدگی قرار می گیرد و مواردی که صرفاً به عهده جلسه علنی است. دخالت کمیسیون ها هم به دو شکل است. گاهی کمیسیون می تواند لایحه و یا طرح را رسیدگی و تصویب موقت کند و گاهی آن را مهیای طرح و رسیدگی در جلسه علنی می سازد و بیش از این نقشی ندارد. قانون اساسی در اصل ۶۵ تصویب طرحها و لوایح را طبق آیین نامه مصوب مجلس شناخته است و آیین نامه انواع رسیدگی عادی، یك فوریتی، دو فوریتی و سه فوریتی تعیین کرده و به طور استثناء اصل هشتادوپنجم قانون اساسی اجازهٔ وضع قانونگذاری موقت را به کمیسیون ها داده است. نمایندگان مجلس باید توجه کنند که از این وسیله استثنائی بیش از آنچه قانون اساسی خواسته استفاده نشود. اگر بنابراین باشد، قوانین مهم مملکت فقط از تصویب کمیسیون می گذرد (ولو با عنوان موقت). یعنی قوانینی به اجرا درمی آید که از دویست و هفتاد نماینده، جمعی کمتر از ده نفر آن را تصویب کرده اند و این در شأن مجلس شورای اسلامی نیست. باید ترتیبی اتخاذ شود که فقط در موارد استثنائی به کمیسیون ها اختیار وضع قانون را داد، موقعی که واقعاً ضرورت داشته باشد.

۱. جریان رسیدگی عادی لوایح و طرحها. معمولی ترین رسیدگی طرحها و لوایح رسیدگی عادی است. مجلس و دولت در مقابل لوایح و طرحهایی که رسیدگی عادی را به

همراه دارند، حساسیت خاصی را ندارند بلکه لازم می دانند بادقت همهٔ مراحل رسیدگی را طی نماید.

مرحله اول: اعلام در مجلس و ارسال به کمیسیون. هیچ طرح ولایحه ای بدون اعلام وخارج ازجلسه علنی به کمیسیون ارسال نمی گردد. طبق ماده ۴۷ آیین نامه، رئیس مجلس مکلف است وصول کلیه لوایح وطرحهایی را که به مجلس تقدیم می شود دراولین فرصت در جلسه علنی اعلام و به کمیسیون های مربوطه ارجاع نماید و فوراً تکثیر ودر دسترس نمایندگان قرار دهد. یعنی همان زمانی که کمیسیون طرح یا لایحه را دریافت می کند، نمایندگان هم نسخه ای از آن را در اختیار می گیرند و بنابراین هر نماینده ای می تواند به موازات کار کمیسیون درمورد طرح یا لایحه بررسی وتحقیق وپیشنهاد ونظر داشته باشد؛ منتها تمرکز بحثها و نظرات و پیشنهادات به طور منظم با کمیسیون است و اعلام درجلسه علنی به وصول وارسال به کمیسیون نیز مؤید همین است که همه ازعنوان لایحه با اطلاع شوند.

مرحله دوم: اولین رسیدگی کمیسیون. منظور ازکمیسیون، کمیسیونی است که صلاحیتش رسیدگی به لایحه ویا طرح ارجاعی را دربرمی گیرد. لوایح وطرحهایی که جنبه های مختلف داشته وعلاوه بر کمیسیون اصلی با کمیسیون های دیگری هم ارتباط پیدا نماید از طرف رئیس مجلس پس ازمشخص نمودن کمیسیون های اصلی وفرعی و موادمربوطه به کمیسیون های فرعی به کمیسیون های مربوطه ارجاع می شود تا نسبت به قسمتی که مربوط به آن کمیسیون هاست شورومداقه به عمل آمده وظرف ده روزگزارش درمورد قسمتهای مربوطه تهیه وبه کمیسیون اصلی ارسال نمایند واین مدت با موافقت کمیسیون اصلی تاده روزدیگر قابل تمدید است وگزارش نهایی شامل گزارش کمیسیون اصلی وآن قسمت ازنظرات کمیسیون های فرعی است که موردموافقت کمیسیون اصلی قرارنگرفته است تا به انضمام گزارش کمیسیون اصلی برای طرح درمجلس تقدیم گردد (تبصره ۱ ماده ۴۷ آیین نامه داخلی). هر طرح یالایحه ای که به کمیسیون ارجاع می شود گزارش رد یا تصویب، تغییر ویا تکمیل آن باید در ظرف مدتی که از طرف هیئت رئیسه مجلس با توافق کمیسیون مربوط معین واعلام می شود وحداکثر آن بیش ازیك ماه از تاریخ وصول به دفتر کمیسیون نخواهد بود به مجلس داده شودودرغیر این صورت هریك ازنمایندگان یادولت حق دارد ازمجلس تقاضا نماید که آن را دردستورمجلس قراردهدو حق تقدم طبق ماده ۷۰ مربوط به دستور هفتگی مجلس تعیین خواهد شد. ولی درمورد لوایح مفصل، هر گاه کمیسیون نتوانست رسیدگی آن رادراین مدت تمام کند باید به رئیس

مجلس گزارش دهد. با موافقت هیئت رئیسه و کمیسیون مربوط این مدت تمدید می شود. درصورت موافقت هیئت رئیسه این تمدید نباید بیش ازیك مرتبه وطولانی تر ازدوماه باشد (ماده ۴۸ آیین نامه). با این ترتیب حداکثر مدتی که یك لایحه یا طرح ممکن است در کمیسیون تحت رسیدگی باشد با تمدید مهلت سه ماه است.

در مورد لوایح و طرحهایی که ارتباط اساسی آن به کمیسیون معین روشن نبوده و جنبه های مختلفی داشته باشد، هیئت رئیسه مجلس می تواند کمیسیون موقت خاصی که افرادآن ازطرف کمیسیون های مربوطه انتخاب می شوند تشکیل دهدوطرح ولایحه را به آن کمیسیون ارجاع نماید. کمیسیون مزبور مانند کمیسیون های دیگر ازبین اعضای خود رئیس ونایب رئیس ودومنشی ویك مخبر انتخاب می کندوپس ازشور نتیجه رأی خودرا به مجلس گزارش می دهد (ماده ۵۳ آیین نامه).

درموردمسائل مهم واستثنائی که برای کشورپیش می آیدوتشکیل کمیسیون ویژه ای برای رسیدگی و گزارش ضرورت پیدا می کند، به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان صاحب رأی وتصویب مجلس کمیسیون ویژه تشکیل می شودواعضای کمیسیون ویژه که ۵ تا ۱۱ نفر خواهند بود، مستقیماً درجلسه علنی توسط نمایندگان با رأی مخفی به اکثریت نسبی انتخاب خواهند شد (ماده ۵۴ آیین نامه).

با این ترتیب در ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون چند حالت متصور است:

حالت اول. کمیسیون واحد: طرح یا لایحه فقط در ارتباط با یك کمیسیون است مثلا لایحه مربوط به تعیین شرایط قاضی که فقط مربوط به کمیسیون قضایی مجلس است ونه کمیسیون دیگری.

حالت دوم. کمیسیون اصلی با کمك کمیسیون های فرعی: طرح یا لایحه اساساً در ارتباط با یك کمیسیون است، درعین حال موادی دارد که به یك یا چند کمیسیون دیگر هم ارتباط پیدا می کند. دراین حالت کمیسیون که غالب طرح مربوط به آن است، کمیسیون اصلی و دیگر کمیسیون ها که جزئی از طرح را در ارتباط دارند، کمیسیون فرعی تلقی می گرددوگزارش نهایی را کمیسیون اصلی به مجلس می دهد. ولی گزارش کمیسیون های فرعی را هم اگر کمیسیون اصلی موافق باشد، در گزارش خود می گنجاند واگر موافق نباشد به همراه گزارش خود به مجلس ارسال می دارد. مثلا لایحه انتخابات به لحاظ کل انتخابات با کمیسیون شوراها وامورداخلی ارتباط دارد وبه عنوان کمیسیون اصلی به آن ارجاع شده است. درعین حال بخش مجازاتی لایحه به کمیسیون امورقضایی وحقوقی که در اینجا عنوان کمیسیون فرعی را دارد ارسال شده است. بنابراین عنوان کمیسیون

اصلی و فرعی برحسب تمام یا قسمتی از طرح یا لایحه ای است که به آنها ارجاع می شود والا در اصل کمیسیون ها در وضع برابری قرار دارند.

حالت سوم. کمیسیون خاص موقت: ارتباط طرح یا لایحه به کمیسیون معین روشن نیست و جنبه های مختلف دارد لذا کمیسیون موقت خاص از افراد همه کمیسیون های مربوطه به وجود می آید. کار کمیسیون موقت و خاص پس از تهیه گزارش پایان می گیرد.

حالت چهارم. کمیسیون ویژه: که در موارد مهم و استثنائی و بر اساس پیشنهاد حداقل ۱۵ نماینده و تصویب مجلس تشکیل می گردد. اعضای آن با رأی مخفی در مجلس علنی از بین نمایندگان انتخاب می شوند.

تفاوت حالت سوم و چهارم در این است که در اولی طرح در یك کمیسیون قرار نمی گیرد و لذا از همهٔ کمیسیون هایی که به آن مربوط می گردند کمیسیون خاصی تشکیل می شود، در حالی که در دومی اهمیت طرح یا لایحه تشکیل کمیسیون ویژه ای را ایجاب می کند که غیر از کمیسیون های موجود باشد و اعضای آنها بدون ارتباط با کمیسیون ها در مجلس انتخاب می شوند.

مرحله سوم: بازگشت طرح یا لایحه به جلسه علنی (شور اول). طرح ولایحه ای که دوران رسیدگی اولیه کمیسیون را گذرانده، به همراه گزارش کمیسیون به هیئت رئیسه تسلیم می گردد و برای شور اول در دستور جلسه علنی مجلس قرار می گیرد. گزارش کمیسیون ها در طرحهای عادی باید حداقل ۷۲ ساعت و در مورد طرحهای یك فوریتی حداقل ۴۸ ساعت قبل از موقع طرح در مجلس طبع و بین نمایندگان توزیع شده باشد (تبصره ماده ۴۸).

موقعی که گزارش کمیسیون های مربوط درخصوص لایحه یا طرح عادی برای شور اول در جلسه علنی مطرح می گردد، درباره نقاط ضعف و قوت و نقایص و امتیازات و لزوم یا عدم لزوم طرح و لایحه با مقرراتی که برای ناطقین موافق و مخالف است، در کلیات مذاکره می شود. پس از آن نسبت به اصل لایحه یا طرح رأی گیری به عمل می آید هر گاه رأی موافق داده شد، پیشنهادهای کتبی واصله به هیئت رئیسه نسبت به هر یك از مواد و همچنین مواد الحاقیه که هر دو باید کاملا مربوط به موضوع و مواد لایحه یا طرح باشد، به کمیسیون ارجاع می شود و با طبع و توزیع در دسترس کلیه نمایندگان قرار می گیرد.

مرحله چهارم: دومین رسیدگی کمیسیون. پس از آنکه لایحه یا طرح به صورت کلی در جلسه علنی مورد بحث ورسیدگی قرار گرفت، چنانچه تصویب شد با پیشنهادات اصلاحی نمایندگان برای بار دوم به کمیسیون ارجاع می گردد. پیشنهادهای اصلاحی که

درفاصله شور اول ودوم داده می شود، باید به هیئت رئیسه کمیسیون مربوط تحویل ولااقل ۲۴ ساعت قبل از شروع شور دوم در کمیسیون طبع و بین نمایندگان توزیع شود (ماده ۹۸).

کلیه پیشنهاددهندگان، خواه در شور اول وخواه درفاصله بین شور اول ودوم می توانند در کمیسیون مربوطه حاضر شوند و توضیحات لازم درباره پیشنهاد خود را بدهند. کمیسیون موظف است کتباً لااقل ۲۴ ساعت قبل ازطرح پیشنهاد، پیشنهاددهندگان را به جلسات کمیسیون دعوت کند (ماده ۹۹). کمیسیون ها موظفند درموقع رسیدگی به لوایح و طرحها از وزراء یا معاونین پارلمانی مربوطه دعوت به عمل آورند. دعوت از مسئولین اجرایی به این منظور است که آنان درجریان کار کمیسیون نسبت به لایحه یا طرحی که به بخش اجرایی آنها مربوط می شود قرار گیرند. کمیسیون ممکن است نیاز به توضیحاتی داشته باشد، ممکن است بخواهد در مواد لایحه تغییراتی بدهد، ممکن است طرح مورد بحث مشکلات اجرایی به بار آورد و یا احتیاج به سوابق موضوع داشته باشد. حضور وزرای مربوط در کمیسیون، همکاری نزدیکی است بین قوه مجریه و قوه مقننه. برای اینکه مصوبات مجلس هر چه بیشتر مفید وقابل اجرا باشد ودر مواردی که لازم است وزراء تدابیر لازم را از قبل برای اجرای درست قانون پیش بینی نمایند و مخصوصاً قوانین در وضعی مراحل رسیدگی وتصویب را بگذرانند که مسائل عملی موضوع هم ازهر حیث مورد مداقه قرار گیرد و نمایندگان از ترتیبات اجرایی خالی ازذهن نباشند، به علاوه مواردی که چند وزارتخانه با طرح یا لایحه مربوطند، مخصوصاً باید نظر آنها در جریان کمیسیون اخذ شود والا درجریان مجلس موضوع دشوارمی گردد. هنگامی که درجلسه علنی مخبر کمیسیون طرح یا لایحه مصوب کمیسیون را پیشنهاد می دهد و نظر مسئولین اجرایی خواسته می شود، وزیری ممکن است موافق موادی ازطرح باشد ووزیر دیگر مخالف همان مواد، وهر یك هم دررابطه با وزارتخانه خود استدلال درستی داشته باشد؛ درحالی که اگر قبلا دلایل خودرا در کمیسیون ابراز کرده باشند وکمیسیون با توجّه به این نظریات اتخاذ تصمیم کرده باشد، مشکل به صورت حاد وگاهی با حالت بن بست در جلسه علنی مطرح نمی گردد. دومین رسیدگی کمیسیون مانند اولین رسیدگی است با مقداری بیشتر پیشنهاد ونظراتی که در شور اول مجلس ابرازشده است. آخرین اقدام کمیسیون دراین مرحله تهیه گزارش برای جلسه علنی است.

مرحله پنجم: شور دوم درجلسه علنی مجلس. دراین مرحله تکلیف طرح یا لایحه به طور قطع معین می گردد. لایحه یا طرح به همراه گزارش کمیسیون به همان ترتیب شور

اول در دستور جلسه علنی مجلس قرار می گیرد. در شور دوم گزارش کمیسیون در مجلس مطرح می شود و پیشنهاد تازه قبول نمی شود ولی در مورد پیشنهادهایی که در شور اول و در مهلت مقرر بعد از آن به کمیسیون داده شده و مورد توجه و تصویب کمیسیون واقع نگردیده، پیشنهاددهنده به ترتیب مواد می تواند آن را در مجلس مطرح کند (جز در مواردی که پیشنهاددهنده دعوت کمیسیون را برای حضور در کمیسیون نپذیرفته باشد). در این صورت پیشنهاددهنده و یا یکی از پیشنهاددهندگان با توافق اکثر آنها (در مورد پیشنهاد جمعی) می تواند برای هر پیشنهاد مدت پنج دقیقه توضیح بدهد و پس از اظهارنظر یك مخالف و یك موافق درباره پیشنهاد و در صورت لزوم توضیحات مخبر یا نماینده دولت، نسبت به پیشنهاد مزبور اخذ رأی به عمل می آید و پس از رد یا قبول پیشنهاد نسبت به اصل ماده رأی گیری به عمل می آید و چنانچه به تصویب نرسید، نسبت به حذف آن بدون مذاکره رأی گیری خواهد شد و در صورتی که حذف ماده به تصویب نرسید، پیشنهادهای اصلاحی تازه در همان جلسه پذیرفته می شود (ماده ۱۰۰).

در شور دوم دربارهٔ اصل مواد مذاکره به عمل نمی آید مگر در صورتی که در گزارش شور دوم کمیسیون مواد جدیدی اضافه شده باشد و یا به تشخیص هیئت رئیسه در بعضی از مواد تغییرات کلی داده شده باشد؛ در این صورت اولین فردی که به عنوان مخالف این قبیل مواد با ذکر شماره ماده که قبلا در تابلوی مخصوص ثبت نام کرده به مدت ۵ دقیقه صحبت می کند و آنگاه موافق به مدت پنج دقیقه و در صورت لزوم مخبر و یا نماینده دولت صحبت می کند؛ سپس رأی گیری درباره آن ماده یا مواد انجام می شود (تبصره ۱ ماده ۱۰۰).

چنانچه کمیسیون بعضی از مواد طرح یا لایحه را در شور دوم حذف کرده باشد، در شور دوم مجلس هر یك از نمایندگان می توانند همان ماده را پیشنهاد نمایند و پس از بحث نسبت به خود آن ماده رأی گیری به عمل می آید چنانچه اصل ماده تصویب شد، پیشنهادهای اصلاحی که قبلا به کمیسیون داده شده باشد قابل طرح و بحث و رأی گیری می باشد (تبصره ۲ ماده ۱۰۰).

در صورتی که در شور دوم پیشنهادهای مشابه رسیده باشد، فقط پیشنهادی که با تشخیص هیئت رئیسه مجلس جامع تر است مطرح خواهد شد (ماده ۱۰۱). اصلاحاتی که در ماده ای پیشنهاد می گردد قبل از خود ماده درباره آنها در مجلس رأی گرفته می شود (ماده ۱۰۲).

پس از خاتمه شور دوم در ماده واحده یا مواد شور نهایی در مجموع لایحه یا طرح جهت

مرتب نمودن فصول و مواد و الفاظ و عبارات به عمل خواهد آمد و حداکثر زمانی که به مجموع نمایندگان موافق ومخالف برای اظهارنظر درمجموع به عنوان آخرین شور داده می شود نیمساعت است که هر یك ازموافقین ومخالفین درپنج دقیقه نظرات خودرا نسبت به لایحه یا طرح اظهار می نماید و همچنین مجلس می تواند لوایح و طرحهای عادی را مجدداً به کمیسیون ارجاع نماید تا کمیسیون ظرف ۵ روز فصول و مواد آن را اصلاح و مرتب نموده و برای اخذ رأی قطعی به مجلس عودت دهد. (از ماده ۱۰۳).

نکات قابل توجه در رسیدگی عادی

الف. اصل رسیدگی عادی است بنابراین تازمانی که مجلس فوریت لایحه یا طرحی را تصویب نکند یا بر طبق آیین نامه تابع رسیدگی خاصی نباشد از حالت رسیدگی عادی خارج نمی شود.

ب. ممکن است لایحه یا طرحی فوریتش تصویب شده باشد ولی بر اثر تقاضای دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان قبل ازورود در شور ماده واحده یا مواد مجلس سلب فوریت آن را تصویب کند در این صورت ادامه رسیدگی به طور عادی خواهد بود.

ج. رسیدگی عادی یعنی رسیدگی دوشوری (دو شور در جلسه علنی و دو شور در کمیسیون) فاصله بین دو شور حداقل باید پنج روز باشد. مواردی ازرسیدگی عادی خارج می شود که یا فوری باشد و یا در آیین نامه به رسیدگی خاصی تصریح شده باشد مثل رسیدگی بودجه، تفسیر قانون عادی و غیر آن.

د. در رسیدگی عادی کمیسیون ها نقش مهمی را دارند و این نقش حتی در جلسه علنی مجلس هم محسوس است زیرا شروع رسیدگی با گزارش مخبر کمیسیون مربوط است و مواردی که لایحه و یا طرح رسیدگی کمیسیون فرعی را هم داشته گزارش نهایی شامل گزارش کمیسیون اصلی و آن قسمت از نظرات کمیسیون‌های فرعی که مورد موافقت کمیسیون اصلی قرار نگرفته است می باشد. بنابراین، مواردی که نظر کمیسیون اصلی و کمیسیون فرعی یکی است لزومی در انعکاس جداگانه نظر کمیسیون فرعی نیست چون در گزارش نهایی با ارائه نظر کمیسیون اصلی نظر کمیسیون فرعی هم تأمین است.

هـ.در مورد رسیدگی عادی اساس بحث چیزی است که کمیسیون در جلسه علنی مجلس ارائه می دهد واگر مخالفی نباشد، همان مواد ارائه شده موضوع رأی قرار می گیرد و اگر نظر کمیسیون فرعی با کمیسیون اصلی متفاوت باشد در این خصوص کمیسیون فرعی مثل صاحب پیشنهاد اصلاحی است. و نخست مخبر کمیسیون فرعی توضیح

می‌دهد و سپس مخالف و موافق با وقت مساوی مذاکره نموده و بعد رأی گیری صورت می گیرد و در نتیجه ممکن است نظر کمیسیون فرعی به صورت پیشنهاد اصلاحی مورد تصویب قرار گیرد و یا همان نظر کمیسیون اصلی تأیید گردد.

و. هر یك از نمایندگان می توانند نسبت به لایحه و طرحی که مطرح است پیشنهاد اصلاح، تغییر و یا حذف ماده یا موادی را داشته باشند ولی دادن پیشنهاد محدود به زمان خاصی است و نه تا لحظه تصویب نهایی در مجلس. در جلسه علنی به پیشنهاداتی توجه می شود که صاحبان آن در کمیسیون حاضر نشده و از آن دفاع کرده باشند ولی مورد توجه کمیسیون قرار نگرفته باشند. پیشنهاد جدید را نمی توانند در شور دوم مجلس مطرح سازند.

۲. رسیدگی فوری به لوایح و طرحها. در مقابل رسیدگی عادی رسیدگی فوری است. در رسیدگی فوری تشریفات و مراحلی را که داشتیم بر حسب درجه فوریت کم می شود. ماده ۱۱۵ آیین نامه داخلی مجلس فوریت را با سه درجه تشخیص داده است طرح یا لایحه یك فوریتی، طرح یا لایحه دوفوریتی وطرح یا لایحه سه فوریتی وما این سه قسم فوریت را در ذیل بررسی می کنیم.

لوایح و طرحهای یك فوریتی. لوایح و طرحهای یك فوریتی آن است که پس از تصویب فوریت به کمیسیون ارجاع می شود تا خارج از نوبت مورد بررسی قرار گیرد. در موقعی که فوریت طرح یا لایحه ای تقاضا می شود، باید درهمان جلسه درباب لزوم فوریت پس از توضیح پیشنهادکننده یا یکی ازپیشنهادکنندگان واظهارات یك مخالف ویك موافق (هر یك در حدود ۵ دقیقه) رأی گرفته شود. اگر تقاضای فوریت ضمن لایحه ویا طرحی که درمجلس مطرح است شده باشد، ۱۵ نفر ازنمایندگان نیزمی توانند کتباً تقاضای فوریت آن لایحه یا طرح را بنمایند که در این صورت بدون مباحثه در اصل مطلب درباب فوریت اخذ رأی به عمل می آید. فوریت لوایح یا طرحها باید مستند به دلایل محکم برای لزوم سرعت تصویب باشد. لوایح وطرحهای فوریت دارزمانی قابل طرح درمجلس هست که اصل لایحه یا طرح درمیان نمایندگان هر چند درجلسهٔ رسمی توزیع شده باشد، درمورد لوایح وطرحهای یك فوریتی حداقل ۴۸ ساعت قبل ازموقع طرح در مجلس طبع و بین نمایندگان توزیع شده باشد (تبصره ماده ۴۸ وتبصره ماده ۱۱۷). درموقع طرح لوایح و طرحهایی که فوریت آن تصویب شده باشد، بدواً دراصل آن مذاکره می شود وپس ازآن برای ورود در شور درماده واحده یا مواد رأی گرفته می شود و راجع به هر یك از مواد جداگانه مذاکره به عمل می آید و اخذ رأی می شود. پیشنهادهای مربوط به هر ماده در

صورتی مورد بحث قرار می گیرد که قبل از شروع بحث در آن ماده کتباً به هیئت رئیسه برسد. در هر مورد که مخالفی برای طرح یا لایحه پیشنهادی نباشد، به موافق هم اجازه صحبت داده نمی شود. لوایح و طرحهای یك فوریتی یك شوری است و پس از وصول گزارش کمیسیون خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار می گیرد و یك نوبت درباره آن شور به عمل می آید. بدین ترتیب که بدواً در اصل آن و پس از آن در باب ماده واحده یا مواد مذاکره و اخذ رأی می شود. هر گاه قبل از ورود در شور ماده واحده یا مواد تصویب نشد آن طرح یا لایحه رد شده محسوب خواهد شد (ماده ۱۱۹). با توضیح مراتب فوق ضروری است مراحل رسیدگی فوری را دقیق تر ملاحظه نماییم.

مرحله اول: اعلام در جلسه علنی و تصویب فوریت آن. لوایح و طرحهای فوری هم مثل عادی باید وصول آن اعلام گردد به علاوه فوریت باید همان موقع مورد تصویب قرار گیرد اعم از اینکه از اول لایحه و طرح با قید فوریت داده شده یا در جلسه انضمام فوریت پیشنهاد شده باشد در این مرحله هیچ گونه بحثی نسبت به اصل و محتوی لایحه صورت نمی گیرد بلکه فقط در مورد فوریت رسیدگی و اتخاذ تصمیم می گردد.

مرحله دوم: ارجاع به کمیسیون و بررسی خارج از نوبت آن. کمیسیون در موارد فوری نوبت را کنار می گذارد و مورد فوری را در دستور قرار می دهد و ترتیب رسیدگی هم چنین است که بدواً در اصل کلیات لایحه یا طرح مذاکره می شود. در صورت تصویب وارد مواد و جزئیات می گردند و راجع به هر یك از مواد جداگانه مذاکره به عمل می آید و اخذ رأی می شود.

مرحله سوم: وصول گزارش کمیسیون و رسیدگی خارج از نوبت در جلسه علنی. رسیدگی یك نوبتی طرح یا لایحهِ فوری در همین زمان در مجلس صورت می گیرد بدین شکل که بدواً دو اصل آن و پس از آن دو باب ماده واحده یا مواد مذاکره و اخذ رأی به عمل می آید. بدیهی است که اگر در رسیدگی کلی کلیات تصویب نشد، دیگر موردی برای رسیدگی به جزئیات و مواد باقی نمی ماند.

۳. رسیدگی دو فوریتی لوایح و طرحها

لوایح و طرحها وقتی دو فوریتی هستند که پس از تصویب دو فوریتی بلافاصله به طبع و توزیع آن اقدام شود و ۲۴ ساعت پس از توزیع در مجلس مطرح شود.

در رسیدگی با قید دو فوریت ارجاع به کمیسیون مورد ندارد و پیش بینی هم نشده است؛ بنابراین تمام بحثهایی که باید در کمیسیون انجام شود به مجلس منتقل می گردد. مسئله

طرح یا لایحه با قید دو فوریت غیر از مسائل مهم و استثنائی است که باید کمیسیون ویژه‌ای برای آن تشکیل شود. دو فوریت ضرورت سرعت رسیدگی و اتخاذ تصمیم را می‌رساند نه اهمیت قضیه را؛ البته ممکن است موضوع در عین اینکه بسیار فوری است واجد اهمیت هم باشد. در شور درباره طرحهای دو فوریتی پاسخگویی به سؤالات کتبی و توضیح و توجیه به عهده یکی از پیشنهادکنندگان طرح با موافقت اکثر آنها خواهد بود.

لوایح و طرحها ممکن است از اول با قید دو فوریت تسلیم گردند یا از جانب نمایندگان (۱۵ نفر) درخواست دو فوریت شود و مجلس بدون بحث به آن رأی بدهد و همان طور که ماده ۱۱۷ آیین نامه داخلی تصریح کرده دو فوریتی بودن لوایح و طرحها موقعی مطرح می شود که تصویب آن از لحاظ امکان وقوع خسارت و فوت فرصت مستلزم سرعت فوق العاده باشد و در این موارد هر گونه اصلاح یا ماده الحاقیه که پیشنهاد شود باید دلایل آن ظرف ۵ دقیقه از طرف پیشنهاددهنده بیان شود. پس از اظهارات یك مخالف و یك موافق و وزیر و یا معاون پارلمانی (هر یك حداکثر به مدت ۵ دقیقه) اخذ رأی به عمل می آید و در صورت تصویب در لایحه منظور می گردد. پیشنهادهای مربوط به هر ماده در صورتی مورد بحث قرار می گیرد که قبل از شروع بحث در آن ماده کتباً به هیئت رئیسه رسیده باشد.

از لایحه یا طرحی که با قید دو فوریت داده شد ممکن است به درخواست دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس فوریت را از آن سلب کند و به صورت عادی درآید و ممکن است آن را تبدیل به یك فوریت نماید. تقاضای سلب فوریت فقط یك بار برای طرح یا لایحه ممکن است.

چنانچه مجلس در جریان رسیدگی به لایحه بودجه است که برابر آیین نامه بلاانقطاع باید کار را ادامه دهد، ممکن است لوایح و طرحهای دو فوریتی را که تأخیر آن موجب زیان جبران ناپذیری باشد با تصویب مجلس برای طرح و رسیدگی آن وقتی معین گردد به همین جهت تقاضای دو فوریت تقاضای تغییر دستور جلسه هم می باشد.

چنانچه تقاضای دو فوریت تصویب نگردد ممکن است تقاضای یك فوریت نمود و اگر این تقاضا هم تصویب نگردد، طرح یا لایحه به طور عادی رسیدگی می شود.

۴. رسیدگی لوایح و طرحهای با سه فوریت

لایحه و طرح سه فوریت آن است که وقتی سه فوریت آن به تصویب مجلس رسید در همان جلسه وارد دستور می گردد، یعنی پیدا شدن طرح یا لایحه سه فوریتی دستور جلسه روز مجلس را عوض می کند. طرح یا لایحه با قید سه فوریت حالتی کاملا استثنائی است و

فقط در موارد اضطراری می شود از آن استفاده کرد بدیهی است اول فوریت مورد بحث و مذاکره و تصویب قرار می گیرد. برای تصویب سه فوریت دو مخالف و دو موافق صحبت می کنند و در صورتی تصویب می گردد که دوسوم آرای حاضران با آن موافق باشند. یعنی نصاب رأی گیری اکثریت مطلق نیست. وقتی سه فوریتی مطرح می شود، مجال آن نیست که مهلتی برای مطالعه باقی باشد در همان جلسه رسمی ممکن است طرح یا لایحه مربوطه بین نمایندگان توزیع شود و باید دلیل اضطراری بودن مورد ضمیمه باشد.[۶]

در مورد لوایح و طرحهای سه فوریتی هر گونه پیشنهاد در طول مذاکره پذیرفته می شود. سایر ترتیبات سه فوریتی مانند دو فوریتی است. مثل دو فوریتی به کمیسیون نمی رود، دستور جلسه را تغییر می دهد، در یك مرحله رسیدگی می شود. اول نسبت به کلیات رأی گرفته می شود در صورت تصویب ماده واحده یا مواد آن یك به یك مورد بحث و درمعرض پیشنهاد قرار می گیرد و مثل طرح دو فوریتی ممکن است فوریتها را از آن گرفت و به شکل عادی درآورد و ممکن است از سه فوریتی به دو فوریتی یا یك فوریتی تبدیل ساخت.

بند چهارم: تفویض اختیار قانون گذاری به کمیسیون ها

همان طور که دیدیم لوایح و طرحهای قانونی از طریق رسیدگی عادی یا با فوریت مراحلی را طی می نماید و به تصویب نهایی مجلس می رسد و کمیسیون های مجلس در رسیدگی عادی و یا با یك فوریت با مجلس همراهی و همکاری دارند و در موارد با دو فوریت یا سه فوریت تمام جریان در جلسات علنی مجلس صورت می گیرد و ارتباطی با کمیسیون ها پیدا نمی نماید. اما راه دیگری هم برای تصویب قانون با تفویض اختیار به کمیسیون ها است که به طور موقت و آزمایشی اقدام نمایند.

اصل هشتادوپنجم قانون اساسی می گوید «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود». این اصل دو مطلب را بیان می دارد اول ممنوعیت واگذاری اختیار وضع قانون به شخص یا هیئتهایی خارج از مجلس به دلیل اینکه سمت نمایندگی قائم به شخص است..

دوم امکان تفویض اختیار قانون گذاری به کمیسیون های داخلی مجلس با شرایطی که موضوع بحث فعلی ماست.

اول: شرایط تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون ها

الف-ضرورت مورد. مجلس نمی تواند اختیار وضع قانون را به طور کلی به کمیسیونی واگذار کند. تشخیص ضرورت مورد از طرف مجلس لازم است. در رابطه با همین ضرورت است که ماده ۵۵ آیین نامه داخلی می گوید «در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد...» اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون های خود تفویض می نماید.

ب-جزئی بودن موارد. مجلس نمی تواند به طور کلی وضع قانون را به کمیسیون های داخلی واگذار کند. فقط بعضی از لوایح و طرحها را ممکن است به دلیل ضرورت به کمیسیون واگذار کند.

ج-رعایت چهارچوب موازین اسلامی و قانون اساسی. همان طور که مجلس مقید است که مصوباتش با موازین اسلامی و قانون اساسی مغایر نباشد، کمیسیونی که بر اساس تفویض اختیار رسیدگی و تصویب قانونی را عهده دار می شودمکلف است این چهارچوب را دقیقاً مراعات نماید.

د-موقت بودن مصوبه کمیسیون. اختیار ممکن نیست به طور مطلق حتی برای قانون خاصی به کمیسیون تفویض گردد؛ مجلس باید مدت قانونی را که کمیسیون تصویب می نماید مشخص سازد. قانون مصوب کمیسیون صرفاً جنبه آزمایشی دارد؛ یعنی در عمل ودر اجرا باید شناخته شود که مفید است یا خیر وچه نواقص وعیوبی دارد تصویب نهایی آن با مجلس خواهد بود.

دوم: ترتیب و جریان تفویض اختیار و کار کمیسیون

دولت ویا ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس ممکن است به دلیل ضرورت تصویب لوایح ویا طرحهایی را از طریق ارجاع به کمیسیون تقاضا نمایند؛ این تقاضا در جلسه علنی اعلام و به ترتیب در دستور کار مجلس قرار می گیرد (ماده ۵۶). هنگام طرح تقاضای مزبور در مجلس نماینده پارلمانی دولت ویا نماینده منتخب تقاضاکنندگان دلایل ضرورت ارجاع لایحه ویا طرح را حداکثر به مدت ده دقیقه بیان می نماید و سپس یك نفر مخالف ویك نفر موافق که قبلا ثبت نام کرده اند ودر صورت عدم ثبت نام در مجلس نوبت گرفته باشند، هر یك به مدت ده دقیقه صحبت کرده و آن گاه رأی گیری به عمل خواهد آمد (ماده ۵۷). در صورتی که تقاضا تصویب شد، یعنی با ارجاع لایحه یا طرح به کمیسیون موافقت گردید، ترتیب رسیدگی وتصویب در کمیسیون همان ترتیب رسیدگی وتصویب لوایح وطرحها در

مجلس خواهد بود.

پس از تصویب قانون در کمیسیون تعیین مدت اجرای آزمایشی آن در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت. به این ترتیب که قانون مصوب کمیسیون به همراه پیشنهاد مدت اجراء ۴۸ ساعت قبل از طرح در مجلس تکثیر ودر اختیار نمایندگان قرار می گیرد. هنگام طرح تعیین مدت در جلسه علنی در صورتی که پیشنهاد دیگری نباشد، نسبت به پیشنهاد کمیسیون بدون مذاکره رأی گیری می‌شود و در غیر این صورت نسبت به پیشنهادات نمایندگان به ترتیب وصول در جلسه علنی و بدون مذاکره رأی گیری خواهد شد (ماده ۵۹ آیین نامه). با این ترتیب هنگامی که مجلس مدت اجرای موقت قانون مصوب کمیسیون را معین می کند در جریان آن مصوبه هم قرار می گیرد، یعنی متوجه می شود کمیسیون چه چیزرا تصویب کرده وباید درمدت موقت اجرا شود. به عبارت دیگر با تصویب مدت معین، درواقع برای آن مدت قانون مصوب کمیسیون را هم ضمناً تصویب کرده است.

بند پنجم: لوایح و طرحهایی که وضع خاصی دارند

انواع لوایح وطرحها را از لحاظ درجه فوریت وعادی بودن شناسایی کردیم ودیدیم که لوایح وطرحهای عادی دوشوری است ودومرتبه در کمیسیون ها موردرسیدگی قرار می گیرد؛ اما برحسب پذیرش فوریت وضع تفاوت پیدامی نماید. با این وصف آیین نامه داخلی مجلس انواع دیگری از لوایح را با ترتیب رسیدگی خاصی معرفی کرده است.

اول. لایحه بودجه

لایحه بودجه مهمترین لایحه ای است که دولت تنظیم می نماید و مجلس تصویب می کند. لایحه بودجه دخل وخرج کشوررا معین می سازد. بدون تصویب بودجه نه دولت می تواندوجهی را ازکسی دریافت داردونه می تواندهزینه ای به عمل آوردتصویب بودجه به معنی مجاز ساختن دولت در اداره امور مملکت است. بودجه تنها با لایحه به مجلس تقدیم می شودوبه صورت قانون درمی آیدونمایندگان نمی توانند درقالب طرح به مجلس تسلیم نمایند. ولی مثل همه لوایحی که دولت تسلیم می نماید مجلس حق تغییر و تبدیل و اصلاح والحاق را دارد. اصل ۵۲ قانون اساسی اختصاص به مسئله بودجه داردومی گوید «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می شود ازطرف دولت تهیه وبرای رسیدگی وتصویب به مجلس شورای ملی تسلیم می گردد. هرگونه تغییر درارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود».

۱. انواع لایحه بودجه. آخرین مرحله تنظیم بودجه در قوه مجریه رسیدگی وتصویب هیئت دولت است و فقط بعد از این مرحله است که به مجلس تقدیم می شود. ماده ۱۰۶ آیین نامه داخلی مقرر داشته که لایحه بودجه کل کشور و یا چند دوازدهم و متمم آن یك شوری خواهد بود و درباره کلیه پیشنهادهای اصلاحی و یا الحاقی طبق معمول عمل خواهد شد. با این ترتیب لایحه مربوط به بودجه یکی از سه شکل را ممکن است داشته باشد.

الف ـ لایحه بودجه کل کشور. این لایحه درآمد و هزینه یك ساله کشور را در بردارد. لایحه بودجه تنها مربوط به دولت و قوه مجریه نیست و متضمن دخل و خرج یك ساله قوه قضاییه و قوه مقننه نیز می باشد. دولت معمولا راههای مختلف کسب درآمد را پیش بینی می نماید و با توجه به آن و وظایفی را که هر قسمت عهده دار است، هزینه هایی پیش بینی می نماید.

ب ـ لایحه متمم بودجه. لایحه متمم بودجه وقتی تقدیم می شود که دولت براساس لایحه بودجه نتواندوظایف خودرا انجام دهد، شرایط خاصی پیش آید که لازم باشد تغییر و تبدیل مهمی در منابع درآمد یا هزینه داده شود. مثلا وقوع جنگ دولت را در مقابل وضع جدیدی قرارداده که با بودجه مصوب نمی تواند امورجنگ را عهده دار باشد یا دولت به منابع جدید درآمدی رسیده است که باید مصرف آن مشخص گردد و قبلا پیش بینی نشده بود. اکنون باید ازطریق متمم بودجه طریق جدید درآمد و هزینه مشخص گردد. بنابراین با متمم بودجه قانون بودجه که قبلا به تصویب رسیده تغییر پیدا می نماید. اما اگر دولت ناگزیر باشد از برخی ارقام بودجه کسر کند و بر سایر ارقام آن بیفزاید، به نحوی که جمع کل هزینه ثابت بماند، در چنین حالتی اصلاح بودجه مطرح است. پس فرق است بین لایحه بودجه و لایحه متمم بودجه و لایحه اصلاحی بودجه.

ج ـ لایحه چند دوازدهم. لایحه بودجه مربوط به تمام یك سال عملکرد دولت است. اما ممکن است دولت نتواند و یا مجلس نخواهد یکباره تکلیف ۱۲ ماه سال آینده را مشخص سازد. ازطرفی لازم است دولت با اجازه مجلس هر نوع درآمدی را اخذ و یا هزینه ای را انجام دهد. درچنین مواردی بودجه به صورت یك دوازدهم برای یك ماه یا دودوازدهم برای دوماه و غیر آن تصویب می گردد. جهات متعددی ممکن است تصویب کل بودجه را به شکل جزءجزء چند دوازدهم درآورد.

۲. ترتیب رسیدگی به لایحه بودجه. رسیدگی مجلس به لایحه بودجه با سایر لوایح تفاوت دارد و این تفاوت را در موارد ذیل ملاحظه می نماییم.

الف ـ رسیدگی بودجه یك شوری است. در سایر لوایح وقتی به یك شوری تبدیل می گردد که فوریت لایحه در مجلس تصویب گردد ولی لایحه بودجه بی آنکه محتاج به عنوان فوریت باشد، یك شوری است. فقط یك مرتبه به کمیسیون می رود و یك مرتبه در مجلس مطرح می گردد.

ب ـ رسیدگی بودجه مستمر است. هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس جلسات باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی حداقل روزی ۴ ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس اخذ نشده است، ازدستور خارج نمی شود و هیچ لایحه یا طرح دیگر نمی تواند مطرح شود.

ج ـ مذاکرات در باب بودجه طولانی است. آیین نامه‌مجلس (ماده ۷۶) برای مذاکره در باب کلیات لایحه بودجهٔ سالانه کشور ده ساعت و برای هر ناطق نیم ساعت و برای متمم بودجه و یك دوازدهم یا دو دوازدهم ۵ ساعت و برای هر ناطق نیم ساعت معین کرده است. در آیین نامه مجلس شورای ملی رژیم سابق، مدت نطق در باب بودجه نامحدود بود و هر نماینده می توانست هر چند ساعت در باب مسائل مختلف مملکت صحبت نماید و آن را با لایحه بودجه مربوط سازد. اختیار نمایندگان مجلس در آیین نامه فعلی محدود شده است.

د ـ یکی از کمیسیون های مجلس اساساً نام کمیسیون برنامه و بودجه را دارد. کارمهم و اصلی آن رسیدگی به لایحه بودجه و پیشنهادات و اصلاحیه هایی است که نمایندگان تسلیم می نمایند.

در هنگام طرح لایحه بودجه مجلس به مسئله دیگری رسیدگی نمی نماید مگر تقاضای تصویب یك یا چند دوازدهم بودجه از جانب دولت عنوان گردد. مثلا ممکن است مذاکرات در باب بودجه به طول انجامد و زمانی از اول سال را اشغال نماید و دولت مجبور گردد یك دوازدهم را مطرح سازد. در چنین حالی لایحه یك دوازدهم با ضرورتی که دارد، مقدم بر لایحه بودجه مورد بحث ورسیدگی قرار می گیرد و همین طور هر گاه مطالب فوری و فوتی دیگری پیدا شود، اعم از لوایح و طرحهای دو فوریتی و غیر آن که به تشخیص مجلس تأخیر در آن موجب زیان جبران ناپذیر باشد در این صورت برای طرح و تصویب آن زمانی معین می گردد؛ یعنی با سه شرط ممکن است رسیدگی به لایحه بودجه به خاطر لایحه دیگری متوقف گردد. شرط اول موضوع چند فوریت داشته باشد شرط دوم اینکه تأخیر در آن موجب زیان جبران ناپذیر باشد؛ سوم اینکه قابلیت این را داشته باشد که زمان معینی برای آن اختصاص یابد و در این مدت لایحه بودجه متوقف می ماند. تشخیص همه این

شرایط به عهده مجلس است. بحث تفصیلی مربوط به بودجه را در بخش مسائل مالی و مجلس خواهیم داشت.

دوم. لوایح مربوط به عهود، مقاوله نامه ها، قراردادها و موافقتنامه های بین المللی

در باب عهود و قراردادها و مقاوله نامه ها و موافقتنامه های بین المللی به دلیل اینکه دولت دیگری طرف است و مذاکراتی با آن دولت انجام گرفته، وضع با لوایح دیگر فرق دارد و نکات ذیل باید رعایت گردد.

الف ـ هر گاه دولت ضمن لایحه تقدیمی تصویب قراردادی را از مجلس بخواهد باید متن قرارداد ضمیمه لایحه قانونی باشد و پس از اعلام وصول آن در مجلس بلافاصله طبع و بین نمایندگان توزیع و به کمیسیون مربوطه ارجاع گردد. مثلا فرض کنید قرارداد پستی جهانی بین چند کشور منعقد شده باشد و ایران بخواهد به آن ملحق شود. معلوم است دولتی که می خواهد به یك چنین قراردادی ملحق گردد، باید بر طبق قانون اساسی آن کشور الحاق صورت گیرد. قانون اساسی تصویب مجلس را لازم دارد ولی در این موارد تصویب مجلس مثل سایر مصوبات نیست که بتواند تغییر و تبدیل بدهد. مجلس می تواند کل قرارداد را تصویب یا رد نماید. نتیجه اینکه دولت ایران می تواند با تصویب کامل قرارداد به آن ملحق شود و با رد آن همچنان خارج از قرارداد باقی بماند. اما به هر حال دولت تکلیف دارد متن اصلی قرارداد را ضمیمه لایحه ای که به مجلس می دهد بنماید و بر طبق ماده ۱۰۹ آیین نامه داخلی مجلس لازم است که متن قرارداد مثل لایحه دولت بین نمایندگان توزیع شود. دولت نمی تواند صرفاً لایحه ای به مجلس بدهد که مثلا اجازه داده شود دولت به فلان قرارداد بین المللی ملحق گردد. دولت نمی تواند استدلال کند چون اختیار مجلس در قبول یا رد کل قرارداد است پس انضمام قرارداد بین المللی به لایحه لازم نیست. در هر مورد هر آنچه را مجلس باید تصویب کند باید آن را نمایندگان در اختیار داشته باشند هر چند که حق اصلاح و تغییر آن را نداشته باشند و عمل آنها رد یا قبول باشد زیرا اطلاع از موضوع برای رد یا قبول لازم است. گاهی ممکن است مسئله الحاق مطرح نباشد. دولت قبلا به ارگان بین المللی ملحق شده و اساسنامه آن را تصویب کرده باشد ولی اعضای قرارداد بین المللی اصلاحات و تغییراتی را در مقررات سابق ایجاد کنند. از نظر قانون اساسی، این تغییرات هم باید به تصویب مجلس برسد. کمیسیون های مربوطه مجلس هم نمی توانند ملاحظه و بررسی قراردادهایی را که دولت ایران به آنها ملحق می شود از جانب مجلس لازم ندانند و ملاحظه خود را کافی بشناسند؛ مجلس لازم نیست و نباید یك مواد قرارداد بین المللی را که می خواهد به آن ملحق شود رسیدگی و تصویب

کند بلکه مجلس لایحه الحاق را تصویب می کند ولی لازمه تصویب لایحه الحاق، ملاحظه و توجه کامل به همه مواد قرارداد است.

ب ـ درمورد عهود قراردادها به جای عنوان فوریت قید مهم وجود دارد؛ یعنی اگر دولت بخواهد با سرعت قرارداد تصویب گردد، برای آن لایحه قید مهم قائل می گردد و هم ممکن است کمیسیون مربوطه به جای دولت پیشنهاد قید مهم را بنماید و در این صورت لایحه برای رسیدگی به قید مهم در دستور کار مجلس قرار می گیرد. طریقه رسیدگی به قید اهمیت در مجلس همان طریقه رسیدگی به تقاضای فوریت است. مواد ۱۱۱ تا ۱۱۴ آیین نامه داخلی مجلس در این رابطه عیناً به شرح ذیل می باشد که به علت اشکالی که در عبارات آن به نظر می رسد، بدون تفسیر ذکر می شود.

ماده ۱۱۱ ـ در صورتی که قید اهمیت به تصویب مجلس نرسد یا در این باره از ناحیه دولت یا کمیسیون مربوط تقاضایی به عمل نیاید، عهدنامه، مقاوله نامه قرارداد و یا موافقتنامه عادی تلقی شده و مجلس به این طریق عمل خواهد کرد که لایحه تقدیمی دولت یك شوری بوده و پس از صحبت دو مخالف و دو موافق در کلیات و جزئیات هر کدام حداکثر به مدت ۱۵ دقیقه به رأی گذاشته می شود و پس از تصویب یا رد آن در هر دو صورت نظرات نمایندگان از طریق کمیسیون به دولت ابلاغ خواهد شد.

ماده ۱۱۲ ـ در صورتی که مجلس قید اهمیت را تصویب کند، رسیدگی به آن مثل لوایح معمولی دیگر دو شوری خواهد بود.

ماده ۱۱۳ ـ در شور اول درباره کلیات با توجه به مواد طبق ماده مربوطه بحث خواهد شد و اعتراضات به بعضی از شرایط و مواد قرارداد به عنوان پیشنهاد کتبی به کمیسیون ارجاع می گردد و این پیشنهادات باید ۲۴ ساعت قبل از طرح در کمیسیون طبع و در بین نمایندگان توزیع شود.

ماده ۱۱۴ ـ در شور دوم کمیسیون موارد اعتراض و پیشنهادات نمایندگان و همچنین نظر خود را درباره این موارد و اصلاحات یا تصویب و یا رد لایحه دولت، بدون وارد کردن تغییراتی در مواد، در مجلس مطرح می کند و آن گاه تنها درباره موارد اعتراض نمایندگان که به طور کتبی و در مهلت مقرر به کمیسیون داده شده باشد به ترتیب نماینده اعتراض کننده و یك مخالف و یك موافق هر کدام به مدت ۵ دقیقه صحبت می کنند و سپس درباره وارد بودن و یا نبودن رأی گیری به عمل می آید پس از پایان یافتن رأی گیری نسبت به اعتراضات در صورتی که مجلس اعتراضها را وارد بداند بدین طریق رأی می دهد که دولت را موظف می کند در مسائل مورد اعتراض با طرف متعاهد مجدداً داخل مذاکره و

گفتگو شود. لایحه تا پایان مذاکرات مجدد در دستور مجلس خواهد بود و در صورت رد اعتراض، مجلس رأی قطعی خود را نسبت به لایحه پیشنهادی دولت خواهد داد.

بند ششم: مقررات مشترك در رسیدگی به لوایح و طرحها

الف ـ در جلسات کمیسیون‌ها نمایندگانی که عضویت در آن کمیسیون ندارند بدون داشتن حق رأی می‌توانند حاضر شوند و در صورتی که از طرف کمیسیون برای ادای توضیح یا شرکت در مذاکرات دعوت شده باشند باید شرکت نمایند ولی حق رأی ندارند (ماده ۵۰) معلوم است مطلب فوق فقط در رابطه با رسیدگی عادی و یا با یك فوریت است. رسیدگی با دو یا سه فوریت به کمیسیون ارجاع نمی‌گردد تا امکانی برای حضور نمایندگان غیر عضو باشد.

ب ـ تمام اسناد و اوراق مربوط به اموری که باید در کمیسیون‌ها بررسی شود از طرف رئیس مجلس به آن کمیسیون ارجاع می‌شود. نمایندگان می‌توانند آن اسناد را ملاحظه کنند و رئیس کمیسیون ترتیب آن را خواهد داد لکن اسناد مزبور نباید از کمیسیون خارج شود (ماده ۵۱).

ج ـ پس از آنکه مجلس درباره طرح یا لایحه‌ای رأی نهایی داد، اسناد و اوراق و صورت جلسات مربوط به آن در اداره قوانین مجلس بایگانی می‌شود (ماده ۵۲).

د ـ لوایح و طرحها به ترتیب وصول از کمیسیون‌ها در دستور هفتگی مجلس قرار می‌گیرند و آنها که دارای اولویت باشند ممکن است بنا به تقاضای دولت و یا ۱۵ نفر از پیشنهاددهندگان طرح و موافقت هیئت رئیسه خارج از ترتیب وصول در دستور مجلس قرار می‌گیرند. این دستور مجلس قابل تغییر نیست مگر در صورتی که از طرف دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان کتباً تقاضای تغییر شود که در صورت تصویب مجلس تغییر دستور جلسه بعد عملی می‌شود.

هـ ـ امضاء کنندگان طرح قانونی حق دارند در کمیسیون مربوط که طرح آنها مطرح است برای ادای توضیح حاضر شوند و کمیسیون تاریخ بحث پیرامون طرح را به امضاء کنندگان اعلام می‌نماید (ماده ۹۲).

و ـ هنگامی که لایحه طرح قانونی (در غیر مربوط به امور داخلی مجلس) در مجلس مطرح باشد، هیئت رئیسه مجلس به وزیر یا مسئول اجرایی مربوطه رسماً اطلاع می‌دهند تا خود یا معاون او که رسماً به مجلس معرفی شده باشد در جلسه علنی حاضر شود و مذاکرات در حضور او به عمل آید و حق دارد اظهار عقیده نماید. در صورت اطلاع و عدم

حضور وزیر یا معاون او بدون عذر موجه از طرف رئیس مجلس مورد مؤاخذه قرار خواهد گرفت و به هر صورت در همان جلسه حتی با عدم حضور وزیر یا مسئول اجرایی مربوطه لایحه یا طرح مزبور مورد شور قرار خواهد گرفت واخذ تصمیم نهایی موکول به موافقت مجلس است.

بند هفتم: حدود مجلس در وضع قانون

منظور این است که بدانیم آیا مجلس شورای اسلامی اختیار وضع قانون را در چه حد دارد. آیا می تواند هرگونه قانونی را وضع کند یا محدودیت دارد و اگر حکومت اسلامی است، چگونه ممکن است مجلس قانون وضع کند در حالی که اسلام خود دارای قوانین الهی است. مسئله بحث همین جا است. حکومتهای غربی و دمکراسی های ادعایی می گویند مجلس نماینده مردم است و مردم اراده آزاد در وضع هرگونه قانون دارند و لذا مجلس هم می تواند در هر زمینه ای و به هر نحو قانون وضع نماید و هیچ چیز قدرت مجلس را محدود نمی سازد. در حالی که قانون اساسی ما برای قوانین مجلس حدود مشخص کرده و در هیچ زمانی مجلس حق ندارد و نمی تواند از دایره احکام اسلامی خارج شود. مجلس کار تطبیق احکام اسلامی را بر جامعه فعلی عملی می سازد. در واقع مجلس شورای اسلامی واضع قانون نیست. مجلس همان احکام فقهی و ضوابط اسلامی را اصول کلی الهی را با زبان روز و در قالب مواد تنظیم و تصویب می نماید تا در هر زمینه مقررات صریح و قابل اعمال و قابل تطبیق بر مشکلات روز موجود باشد. آنچه را که مجلس در جوار مصالح عمومی باید رعایت کند که آن هم دقیقاً از موارد درجه اول مصالح عمومی است، موازین اسلامی و قانون اساسی است. مصوبات مجلس باید در چهارچوب قانون اساسی و شرع باشد. این حدود حتماً باید رعایت گردد و الا مصوبه نمی تواند قدرت اجرایی پیدا کند.

نکته ای که در پایان این بحث بیان آن ضرورت دارد این است که به هر تقدیر مجلس وظایف مهم قانونگذاری را به عهده دارد و این وظیفه را از حیث تدارک و تهیه مقدمات باید تحت نظامی درآورد که امکان تصویب قوانین سست و یا احتمالا مغایر با قانون اساسی و مغایر با موازین شرعی از بین برود. این درست نیست که تعداد زیادی از مصوبات مجلس در زمان کنترل بازگردانده شود و یا متوقف بماند و این دقت از جلسات علنی مجلس با حدود دویست نفر شرکت کننده بعید است. باید مراقبت در تهیه لوایح و طرحها بشود و نمایندگانی هم که نظراتی دارند بیشتر در مراحل تهیه حضور یابند و نظرات خود را به ثمر رسانند نه اینکه در مجلس با کم و اضافه کردن عبارات به نتیجه برسند. در حال حاضر گاهی

لوایح و طرحهایی که مراحلی را پشت سر گذاشته اند با پیشنهاداتی که داده می شود و تصویب می گردد دگرگون می گردند و حتی با اهداف اولیه جهت مخالف پیدا می نمایند و یا بسیاری از قوانین جاری را به نحو ناخواسته ای متوقف می نمایند. گاهی یك بعد مسائل، بیش از حد لازم مورد توجه قرار می گیرد و دیگر ابعاد قضیه فراموش می شود و در مرحله اجرا اشکالات ابعاد دیگر ظاهر می گردد. رابطه طرح و لایحه ای که تقدیم می شود با سایر قوانین از اهم وظایفی است که باید قبل از هر مطلبی سنجیده شود و این کار متخصصین است که با تهیه کنندگان طرح و لایحه همکاری می نمایند.

قسمت دوم: شرح و تفسیر قوانین عادی

از جمله وظایف مجلس شورای اسلامی شرح و تفسیر قوانین است.[۷] اصل هفتادوسوم قانون اساسی چنین مقرر داشته «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است...»

بند اول: تعریف، شرح و تفسیر قوانین عادی

هر گاه الفاظ قانون مجمل باشد، یعنی از عبارت قانون به علت کوتاه و فشرده بودن، معنای مشخص مفهوم نگردد یا کلمات به کار رفته مبهم باشد به طوری که چند معنی را برساند با شرح و تفسیر، اجمال و ابهام برطرف می گردد.

درواقع شرح وتفسیر قانون، قانون جدید نیست همان قانون سابق که نامفهوم است، با تفسیر قابل فهم وروشن می شود و بنابراین آثار تفسیر به گذشته هم مربوط می گردد. نظر تفسیری از همان زمان وضع قانون قابل اجرا و اعمال است یعنی قانون مصوب از ابتدای تصویب به آن گونه که تفسیر گردیده می بایست اجرا گردد. در رابطه با تفسیر قوانین عادی سؤالاتی مطرح می گردد که پاسخ به آنها قبل از بحث بیشتر در تفسیر ضرورت دارد.

الف. چرا باید قوانین را تفسیر کرد؟ آیا نمی شود قانون به طور روشن تدوین گردد تا نیازی به تفسیر نداشته باشد؟

درست است که یکی از شرایط قانون صریح بودن است ولی قانونگذار هر اندازه نکته سنج ودقیق باشد، واحاطه به موضوع داشته باشد باز نمی تواند تمام زوایا را در نظر گیرد و همه مسائلی که مربوط به زندگی روزانه مردم با موضوع قانون می شود پیش بینی کند. به علاوه بر طبق مقتضیات و شرایط زمان وضع قانون کم کم تغییر پیدا می کند و هر روز

ممکن است مسائل جدیدی پیدا شود و مثلا قانون صریح و روشن مربوط به ده سال قبل امروز در تطبیق با مصادیق مبهم جلوه می نماید. در مقابله با این مشکلات یا باید قانون جدید وضع کرد و یا باید از تفسیر استفاده نمود. وضع مقررات جدید نباید آن طور سهل و ساده باشد که همهٔ دست اندرکاران تنها طریق رفع یا حلّ مشکلات را تهیه قانون جدید تشخیص بدهند. قوه مقننه قادر نیست برای تمام روابط آن هم در شکلهای مختلف قواعد خاص وضع کند خود تعدد قانون و تفصیل زیاده از حد آن اشکالات تازه ای را موجب می گردد که نیاز به راه حل خواهد داشت. بنابراین لازم است از تفسیر استفاده شود و از این طریق قانون موجود قابل استفاده گردد و قدرت استنباط و مهارت تطبیق بیشتر شود و روابط گوناگون مردم نیز مختل نشده و تابع نظم ثابت باقی باشد.

ب. آیا فقط قانونگذار است که باید قانون را تفسیر کند؟ آیا مراجع دیگری برای تفسیر قانون نیست؟ و اگر بنا باشد که قانونگذار از طریق طرح و تقدیم لایحه مبادرت به تفسیر نماید و تفسیر نیز مراحل قانونی را مثل وضع قانون طی کند پس فایده تفسیر چیست؟

پاسخ به این سؤال هم مثبت است و هم منفی. مثبت از این جهت که تفسیری که برای همه مجریان و مسئولین لازم الاتباع باشد همان تفسیری است که مجلس شورای اسلامی برابر اصل هفتادوسوم، از قوانین عادی می نماید و مانند قانون، تأیید شورای نگهبان را لازم دارد و مثل قانون انتشار می یابد و عمل خلاف تفسیر انجام شده، خلاف قانون است، و پاسخ منفی است از این حیث که انواع تفسیر دیگری هم وجود دارد و گرچه به قدرت تفسیر نوع فوق نیست ولی به هر حال مورد عمل و استفاده می باشد. رایج ترین و معمولی ترین آن تفسیر شخصی است که نوع قابل اعتماد و اطمینان آن نظریات حقوقدانان است. بسیاری اساتید و نویسندگان کتب حقوقی بنا بر سلیقه و ذوق و مشرب خاصی که دارند مواد قانون را تبیین و تفسیر می نمایند و یا تفسیرهای انجام یافته را تجزیه و تحلیل می کنند و مورد انتقاد قرار می دهند. این تفسیرها البته جنبهٔ رسمی ندارد و قاعده حقوقی به وجود نمی آورد و برای کسی الزام آور نیست ولی بدیهی است که به مراجع قانونی و قضایی کمك می نماید و چه بسا این نوع تفسیرهای شخصی و علمی مستقیماً مورد استفادهٔ مفسرین رسمی قرار می گیرد. غیر از تفسیر شخصی تفسیر قضایی است که این نوع تفسیر در اصل هفتادوسوم قانون اساسی شناخته شده است. اصل هفتادوسوم می گوید «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان، در مقام تمیز حق از قوانین می کنند نیست».

تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین دارند، تفسیر قضایی است، این تفسیر اعتبار دارد، قدرت دارد ولی محدود است. محدود به همان دعوی و همان حکمی که قاضی داده است و نمی تواند برای سایر مراجع الزام آور باشد حتی برای صاحب این تفسیر لازم نیست که در سایر پرونده ها هم از آن استفاده نماید، زیرا دادگاه نمی تواند به طور کلی و عمومی حکم صادر کند و تفسیر او هم کلی و عمومی نیست. با وجود این یك نوع تفسیر قضایی به موجب قانونی که هنوز هم الغای آن اعلام نشده و از سال ۱۳۲۸ اجرا می شود جنبه عمومی و کلی دارد و آن تفسیری است که بر اساس قانون وحدت رویه قضایی به دست می آید.[۸] تفسیر قانون از جانب قضات دشوارترین کار دادرسی است زیرا از یك طرف باید خواستهٔ قانونگذار را ملحوظ دارند و از آن انحراف حاصل ننمایند و از طرف دیگر باید به زمان صدور رأی و مقتضیات آن توجه کنند و طوری موضوع را با قانون تطبیق دهند که ابعاد مختلف قضیه رعایت شده باشد. ماده ۳ آیین دادرسی مدنی سال ۱۳۱۸ این تکلیف را برای دادگاهها چنین مقرر می داشت.

«دادگاههای دادگستری مکلفند به دعای موافق قوانین رسیدگی کرده حکم داده یا فصل نمایند و در صورتی که قوانین موضوعه کشوری کامل یا صریح نبوده و یا متناقض باشد و اصلا قانونی در قضیه مطروحه وجود نداشته باشد دادگاههای دادگستری باید موافق روح و مفاد قوانین موضوعه و عرف و عادت مسلم قضیه را قطع و فصل نمایند». اما تشخیص روح و مفاد قانون نمی تواند راه و رسم خاصی نداشته باشد. روشهایی در این مورد تاکنون مورد عمل بوده و یا از جانب حقوقدانان پیشنهاد شده است. مع الوصف همواره اختلاف طریق و شیوه وجود داشته است. نقطه اصلی این است که آیا باید تفسیر را به سمت مصلحت سوق داد یا کوشش در کشف واقعی قانونگذار داشت. تا مدتها یك راه برای تفسیر ارائه می شد و آن ملاحظات ادبی و تاریخی و منطقی بود، می گفتند تفسیر در لغت به معنی توضیح دادن است و باید رعایت قانون با در نظر گرفتن معنی کلمات آن در حال انفراد و ترکیب و در نظر داشتن نقطه گذاری و نظایر آن تفسیر گردد. و اگر این وسایل کافی نباشند، باید با ملاحظه سوابق تاریخی قانون مدلول آن را فهمید، شرایطی را که قانون به خاطر آن تصویب شده در نظر گرفت و تفسیر نمود. یعنی کوششهایی در جهت رسیدن به نظر قانونگذار انجام داد ولو اینکه نتیجه ای که حاصل می شود بر وفق مصالح اجتماعی روز نباشد. بعد از اینکه شیوهٔ فوق در حدودی زیان بار تشخیص شد، متوجه شیوه دیگری از تفسیر شدند و آن دخالت دادن مقتضیات سیاسی و اجتماعی است. هر چند نتیجهٔ آن با مقاصد قانونگذار متفاوت باشد و ما این دو نظریه را در باب تفسیر مطالعه

می کنیم.

بند دوم: انواع روشهای تفسیر

همان طور که اشاره کردیم تفسیر ممکن است متوجه الفاظ و عبارات باشد که به اصطلاح تفسیر لفظی گفته می شود و یا ممکن است متکی به ملاحظات و جهات سیاسی- اجتماعی روز باشد که به آن تفسیر آزاد هم می گویند.

۱. تفسیر لفظی: طرفداران این روش تفسیر که سابقه طولانی تری دارند معتقدند که برای تفسیر فقط و فقط باید تلاش در جهت درك و فهم ارادهٔ قانونگذار باشد زیرا نمایندگان ملت حق وضع قانون را داشته اند و به همین جهت هم قانون احترام و قدرت اجرایی دارد. قاضی هم اگر حق تفسیر دارد، باید بتواند با استفاده از وسایلی اراده قانونگذار را بفهمد. پس وقتی قانون حکم روشن و صریحی ندارد همه تلاش و فنون استنباط باید به کار رود تا همان اراده کشف شود و این فنون عبارتند از قیاس، مفهوم مخالف، مفهوم موافق، و ملاحظات و مذاکرات هنگام وضع قانون که می تواند راهگشا باشد.

الف. قیاس. هر گاه حکم قانون به مورد کاملا مشابه آن سرایت داده شود، از قیاس استفاده می گردد. قیاس به آن علت در تفسیر استفاده می شود که همان عللی که وجود حکم را اقتضا کرده در مشابه هم هست.

ب. مفهوم مخالف. هر گاه قانون در خصوص موردی صریح نباشد اما از مفهوم مخالف حکم صریح موجود نظر قانون به دست آید، می تواند مبنای تفسیر قرار گیرد. فرض مخالف موضوعی که در قانون آمده حکم مخالف آن را هم خواهد داشت و این هم نوعی قیاس است.

ج. مفهوم موافق. هر گاه دلایل و جهات خاصی باعث حکم قانون بوده و در مورد مشابه حکم قانون وجود ندارد ولی با وضع قویتری همان جهات و دلایل هست به طریق اولیٰ می تواند مبنای قیاس قرار گیرد و همان حکم قانون جاری گردد.

د. استفاده از تاریخ. علاوه بر قیاس، اعمال و تشریفات مقدماتی برای تهیه قانون می تواند مورد استفاده تفسیر باشد. مذاکرات در کمیسیونها و در جلسات علنی مجلس و ایرادات و اشکالاتی که هنگام طرح لایحه و یا طرح وجود داشته می تواند بهتر نظر واقعی قانونگذار را در مورد مبهم برساند و همین طور عقاید و افکار و ضرورتهایی که هنگام تصویب قانون وجود داشته و قطعاً مؤثر در وضع قانون بوده، ملاك مؤثر دیگری برای تفسیر

در این روش است. اما آیا می توان همیشه از این طریق به نظر اصلی قانونگذار رسید؟ پاسخ منفی است. کجای مذاکرات مجلس یا کمیسیون ها می تواند اثباتاً یا نفیاً کمک بنماید.

مذاکرات عبارت است از نظرات موافق یا مخالف نه آنچه را که رأی گرفته اند؛ بنابراین نمی شود نظر موافقین راملاك قرار دادوآن را ارادهٔ قانونگذار شناخت همین طور معلوم نیست افکار و عقاید زمان تصویب در اراده قانونگذار مؤثر بوده باشد. این فرضیاتی است که در زمان تفسیر می شود. پس همیشه نمی تواند ملاك قرار گیرد؛ خاصه اینکه ممکن است افکار و عقاید، زمان وضع قانون با زمان تفسیر تفاوت پیدا کرده و اگر بر طبق زمان وضع قانون تفسیر صورت گیرد و اراده و قانونگذار هم بر آن مبنا نباشد، احتمال دارد تفسیری به دست آید که نه با زمان تفسیر سازگار باشد و نه متکی به اراده واقعی قانونگذار باشد؛ چیزی به دست آید که با تحولات اجتماعی و ضرورتهای اقتصادی جامعه تطبیق نکند.

ایرادات و اشکالات و اعتراضات وارد به تفسیر لفظی از موجبات پیدایش روش دیگری به نام تفسیر آزاد شده است.

۲. تفسیر علمی آزاد: می گویند قانونگذار باوضع قانون کارخودرا تمام کرده است ودادرس باید اطاعت از قانون کند و هر گاه بخواهد و لازم باشد تفسیر کند باید تاب وتوان قانون را بسنجد و بی جهت دنبال اراده قانونگذار نگردد. حقوق تنظیم کنندهٔ روابط اجتماعی است. درمقام تفسیر باید از فکر و عقل و اندیشه آزاد خود استفاده کند و بهترین و مناسب ترین راه را که به نظرش از قانون استنباط می گردد و با روابط روز سازگار است، اخذ نماید. خود را نباید در تار و پود کلمات و لغات و عبارات محدود سازد.

تفسیر آزاد یعنی باید عرف و عادت و شرایط زمان تفسیر را بجوید، از قواعد عقلی استفاده کند و تجربیات دیگران را مورد بهره وری قرار دهد و بیش از هر چیز عدالت را در نظر گیرد. اما استفاده از تفسیر آزاد با ترتیبی که بیان شد، خالی از عیب نیست. اگر ملاك تفسیر دادرسان قرار گیرد، می توانند به سادگی سلیقه و نظر خودرا جانشین قانون سازند و این خوف همیشه وجود دارد که بعد از تصویب قانون کم کم تفسیرهایی به آن وارد شود که عکس منظور قانون را به مورد اجرا گذارد و در واقع ارادهٔ نمایندگان ملت جای خود را به اراده قضات بدهد که مفسر آزاد قانون می شوند.

از تمام بحثی که در مورد تفسیر لفظی و تفسیر آزاد داشتیم این نتیجه را می توان گرفتَ که استفاده از هر کدام به تنهایی زیانبخش است ولی تلفیق دو شیوه، دادرسان را به نتیجهٔ

بهتر می رساند و در تفسیر هم آنان را به نظر و اراده واقعی قانونگذار نزدیك می سازد و هم شرایط اجتماعی و روابط موجود را مستحکم می نماید و به آن خلل وارد نمی کند. اما ما در بحث تفسیری هستیم که از وظایف خاص مجلس است. مجلس شورا به موجب قانون اساسی مکلف است قوانین عادی را تفسیر نماید و می تواند شیوه های یادشده را ملاك قرار دهد ولی از مجالس مقننه معمولا وقتی تفسیر خواسته می شود که می خواهند قانون جدیدی وضع نمایند ولی نمی توانند بنا بر ملاحظات وجهاتی واضع قانون تازه باشند ولذا به نام استفاده از تفسیر، موضوعاتی را تحت قانون سابق درمی آورند و چون قانون تفسیری است به حکم طبیعت خاص خود عطف به ماسبق می شود. وقتی موادی از قانون گذشته مورد تفسیر قرار گرفت، یعنی نظر قانونگذار از اول همان بوده و بنابراین اجرای آن بازگشت به گذشته دارد و بر مجلس است که در این موارد واقعاً امر تفسیر را عهده دار باشد و از آن تجاوز ننماید، اگر رسم بر این شود که قوانین به غیر حدودی که دارند سرایت پیدا کنند افراد مردم با نظر جدی به قوانین نمی نگرند و همیشه انتظار تفسیرهای بعدی را دارند. اعتبار قانون ایجاب می نماید که کمتر قانونگذار به دنبال تفسیر باشد مگر در صورتی که شرایط تفسیر جمع بوده و راه دیگری یافت نشود.

بند سوم: ترتیب شرح و تفسیر

آیین نامهٔ داخلی مجلس در فصل سیزدهم از مواد ۱۸۴ الی ۱۸۷ به مسئلهٔ تفسیر قوانین پرداخته است و برای جریان منظم و یکنواخت آن مقرراتی ارائه داده است.

۱. شرح و تفسیر قانون باید وسیله قانون دیگری انجام شود که قانون تفسیری است. این قانون تفسیری از طریق لایحه و طرح و پس از طی مراحلی پیدا می شود.

۲. طرح و لایحه مربوط به تفسیر یك شوری است و می تواند به طور عادی یا به صورت فوریت مورد مذاکره قرار گیرد.

۳. در صورتی که تفسیر به صورت دوفوریتی و سه فوریتی نباشد، پس از ارجاع به کمیسیون و گزارش کمیسیون به مجلس و توضیح مخبر، یك مخالف و یك موافق، هر یك حداکثر به مدت ده دقیقه صحبت خواهند کرد و با پیشنهاد ده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس مدت صحبت و تعداد موافق و مخالف قابل تغییر است.

۴. متن تفسیری یك بار مورد بحث قرار می گیرد و بحث در کلیات و جزئیات آن از هم تفکیك نمی شود.

۵. اگر گزارش کمیسیون که متضمن شرح و تفسیر است، همچنین اگر پیشنهادات

دیگری که به کمیسیون داده شده مورد تصویب مجلس قرار نگرفت، هر نماینده می تواند نظر خود را کتباً به هیئت رئیسه بدهد و پیشنهادات به ترتیب وصول مورد بحث قرار می گیرد و اگر پیشنهادی به تصویب نرسید، موضوع تفسیر برای بحث بیشتر به کمیسیون ارجاع می شود.

۶. ممکن است طرح و یا لایحه مربوط به موضوع تفسیر دو فوریتی یا سه فوریتی باشد، یعنی دستور مجلس را تغییر می دهد و در آن قرار می گیرد و رسیدگی کمیسیون در بین نیست. در چنین وضعی بر حسب مورد نماینده دولت یا رئیس مجلس موضوع ابهام را مطرح می سازند و نمایندگان کتباً نظراتشان را به صورت پیشنهاد به هیئت رئیسه مجلس می دهند و نظریات توسط یکی از منشیان ابتداء قرائت و به ترتیب وصول و به شیوهٔ پیشنهادات مورد بحث ورأی گیری قرار می گیرد. پیشنهادی که به عنوان تفسیر و شرح به تصویب برسد، مصوبه تفسیری است.

۷. نتیجه کار مجلس در مورد تفسیر و شرح چون در شکل مصوبه است و تمام مصوبات باید اعتبار قانون را پیدا نماید، تأیید شورای نگهبان را لازم دارد. ممکن است این سؤال مطرح شود که تفسیر چیزی جز بیان واقع قانون نیست. مجلس شورای اسلامی به هنگام تفسیر نظر خود را روشن می نماید. قابل فهم و درك می سازد و ابهام را از میان برمی دارد. در این صورت چه نیازی به تأیید شورای نگهبان برای مرتبه دوم دارد؟ یك بار اصل قانون این تأیید را دریافت داشته است، مگر ممکن است نظر تفسیری مورد تأیید قرار نگیرد؟ وثانیاً چرا آیین نامه داخلی مجلس برای تفسیر و شرح قانون تشریفات وضع قانون را پیش بینی نموده است و آیا وجود این تشریفات باعث نمی شود که راه شرح و تفسیر در موارد ابهام مسدود بماند و مسئولین همواره به جای طرح و لایحه برای تفسیر قانون مبهم لایحه و طرحی متضمن ماده واحده ای تقدیم دارند و از تصویب قانون جدیدی همان نتیجه را بگیرند.

پاسخ سؤال اول این است که گاهی قانونگذار در مقام تفسیر و شرح، وضع قانون می کند و اگر کنترل شورای نگهبان حذف شود، در واقع قانون جدیدی از کنترل خارج شده است که خلاف نظر قانون اساسی است. به علاوه ممکن است تأیید شورای نگهبان از اصل قانون با برداشت خاصی بوده که شورای نگهبان از نظر مجلس داشته است. حال که مجلس آن را تفسیر و شرح می نماید، برداشت دیگری را ارائه دهد که شورای نگهبان نتواند آن را تأیید کند و در چنین شکلی شورای نگهبان قانون مصوب سابق را از بین نبرده بلکه قانون سابق را با این تفسیر تأیید نمی کند؛ خاصه اینکه در بسیاری از موارد تفسیر

قانون عادی برگشت دارد به تفسیر قانون اساسی که مرجعش شورای نگهبان است.

پاسخ سؤال دوم این است که اقدام مجلس با طرح ولایحه شروع می شود ودر قانون اساسی راهی برای ارائه تفسیر جزیکی ازدو قالب پیش بینی نگردیده؛ ووقتی بنابر تهیه لایحه ویا طرح باشد، این تشریفات را هم به همراه دارد وآیین نامه داخلی حتی المقدور تسهیلاتی برای آن قائل گردیده ازجمله طرح یالایحهٔ مربوط به تفسیر رایك شوری مقرر داشته است واما اینکه ممکن است به جای تفسیر ازقانون جدید استفاده شود، بلاشك این امکان هست ودرزمان حاضر که دامنه قانونگذاری وسعت دارد ومراحل قبل ازرسیدگی مجلس طولانی نیست، اشکالی پیدا نمی نماید وراهی است به موازات تفسیر ولی اگر زمانی فرا رسد که برای تهیه طرح ولایحه مراحل طولانی ومشکل درنظر گرفته شود و لااقل همه قوانین قبلی مربوط به موضوع مورد توجه قرار گیرند، آن وقت لایحه یا طرح تفسیری طریق ساده ای برای رسیدن به نتیجه تلقی می شود.

حواشی

۱. اصل ۵۸ قانون اساسی می گوید «اعمال قوه مقننه ازطریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود ومصوبات آن پس ازطی مراحلی که دراصول بعد می آید برای اجرا به قوه مجریه و قضاییه ابلاغ می گردد».

۲. اصل ۵۹ قانون اساسی می گوید «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوهٔ مقننه ازراه همه پرسی ومراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».

۳. به جلد دوم حقوق اساسی مراجعه گردد.

۴. مجلس خبرگان اولین اجلاس خود را در تیرماه ۶۲ تشکیل داد ودر جلسات ۲۸ و ۲۹ تیر و ۳ و ۵ مرداد ۶۲ مقررات مربوط به اصل ۱۱۱ را در ۱۸ ماده تصویب کرد.

۵. اصل ۷۴ قانون اساسی می گوید «لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می شود وطرحهای قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، درمجلس شورای اسلامی قابل طرح است».

۶. اولین طرح سه فوریتی درجلسه ۵۱۱ مورخ ۸ شهریور ۶۲ به مجلس داده شد. این طرح دررابطه با تمدید قانون تأسیس وزارت معادن و فلزات به مدت ۶ ماه بود. طرح چنین بود «ازآنجا که مدت دو ساله قانون تأسیس وزارت معادن وفلزات پایان پذیرفته وپس ازآن کلیه عملیات این وزارتخانه برخلاف قانون می باشد و با توجه به اینکه این وزارتخانه در ارتباط با قراردادهای خارجی خود دچار مشکل حقوقی خواهد شد، ماده واحده زیر با قید سه فوریت پیشنهاد می گردد تا در آخرین جلسه علنی مجلس قبل از تعطیلات تابستانی به تصویب برسد ورفع اضطرار گردد.»

ماده واحده: قانون تأسیس وزارت معادن و فلزات از تاریخ انقضای آن به مدت ۶ ماه تمدید می گردد.
تبصره بودجه این طرح قانونی از محل ردیفهای بودجه مربوط به وزارت معادن و فلزات برای سال ۶۲ تأمین شده است.

سه فوریت این طرح در همین جلسه بعد از مذاکرات مخالف و موافق با اکثریت ۲/۳ تصویب و اساس ماده واحده (تمدید مدت ۶ ماه) هم با حضور شورای نگهبان تصویب گردید و تأیید شورای نگهبان را هم به دنبال داشت. ولی این شیوه برای طرح سه فوریتی قابل انتقاد است؛ اصل ۸۵ نباید توسعه پیدا کند و تصویب نهایی مجلس با تمدید مدت مکرر به تأخیر افتد. مجلس باید واقعاً در موارد ضروری از قسمت اخیر اصل ۸۵ استفاده نماید. حال چنانچه استفاده کرد باید ترتیبی اتخاذ شود که مجلس اصل موضوع را بعد از مدت آزمایشی رسیدگی نماید و نظر نهایی بدهد نه اینکه مجدداً مدت اجرای موقت را تمدید نماید. اگر این عمل ادامه یابد، کم کم کمیسیون ها در قانونگذاری جانشین مجلس می شوند. درخصوص مورد مسئولین دولت می بایست لایحه لازم را به مجلس تقدیم کنند. دولت نمی بایست موضوع را به تأخیر گذارد تا در قالب طرح سه فوریتی در آخرین روز قبل از تعطیل مجلس آن هم به شکل تمدید مدت برای ۶ ماه موضوع را از تصویب بگذرانند.

۷. تفسیر قانون اساسی جمهوری اسلامی بر طبق اصل ۹۸ قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است در بحث مربوط به شورای نگهبان در این خصوص توضیح خواهیم داد.

درمتمم قانون اساسی مشروطیت اصل ۲۷ مقرر شده بود که شرح و تفسیر قوانین از وظایف مختصه مجلس شورای ملی است و بنابراین تفاوتی بین قانون عادی و قانون اساسی قائل نشده بود. صلاحیت اعضای مجلس شورای ملی در تفسیر قوانین به موجب ماده ۲۱۱ آیین نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب اسفند ۱۳۳۴ تأکید گردیده بود. «جریان شرح و تفسیر قوانین که به موجب قانون اساسی از مختصات مجلس شورای ملی است مانند وضع قوانین بوده و منحصراً با خود مجلس شورای ملی است» و اینکه تفسیر قانون اساسی هم با مجلس شورای ملی است قانون اساسی تصریحی نداشت ولی از مجموع اصول استنباط می شد. زیرا اولا در اصل ۲۷ کلمه «قوانین» به طور اطلاق ذکر شده بود و نمی شد آن را به قوانین عادی مقید ساخت؛ ثانیاً در اردیبهشت سال ۱۳۲۸ اصلی الحاق شد به عنوان تجدید نظر در قانون اساسی که شامل تغییر و تبدیل و شرح و الحاق می شد و به عهده مجلس مؤسسان گذاشته شده بود ولی تفسیر را در بر نمی گرفت.

۸. دیوان عالی کشور نظرات و تفسیرهای قضایی مختلف دادگاهها را به وحدت می رساند. موارد این وحدت را از کتاب آیین دادرسی مدنی، جلد اول، نوشته دکتر سیدجلال الدین مدنی عیناً نقل می نماییم «بند اول موارد وحدت رویه لازم الاتباع برای استنباط واحد از قوانین در چند مورد ذیل به دیوان عالی کشور اختیار داده شده تا تصمیماتی اتخاذ نماید که در حکم قانون باشد.

الف. به موجب ماده واحده مصوب سال ۱۳۲۸ هر گاه در شعب دیوان عالی کشور نسبت به موارد مشابه رویه های مختلف ایجاد شده باشد به تقاضای وزیر دادگستری یا رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل هیئت عمومی که در این مورد لااقل با حضور سه چهارم از رؤساء و مستشاران دیوان مزبور تشکیل می یابد، موضوع مختلف فیه را بررسی کرده و نسبت به آن اتخاذ نظر می نماید. در این صورت نظر

اکثریت هیئت مزبور برای شعب دیوان عالی کشور و برای دادگاهها در موارد مشابه لازم الاتباع است و جز با نظر هیئت عمومی با قانون قابل تغییر نخواهد بود. درحال حاضر هم دیوان عالی کشور از این قانون استفاده می نماید.

ب. به موجب ماده ۳ ملحقه به آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۳۷ هر گاه از طرف دادگاهها اعم از جزایی یا حقوقی راجع به استنباط از قوانین رویه های مختلف ایجاد شده باشد، دادستان کل پس از اطلاع مکلف است موضوع را در هیئت عمومی دیوان عالی کشور مطرح نموده رأی هیئت را در آن باب بخواهد، رأی هیئت عمومی در موضوعاتی که قطعی شده بی اثر است ولی از طرف دادگاهها باید در موارد مشابه پیروی گردد.

ج. ایجاد رویه در امور حسبی. به موجب ماده ۴۳ قانون امور حسبی به هر طریقی که دادستان دیوان عالی کشور به سوء استنباط از مواد قانون امور حسبی در دادگاهها مطلع شود یا به اختلاف نظر آنها اطلاع حاصل کند که مهم ومؤثر باشد، نظر هیئت عمومی دیوان عالی کشور را خواسته و دادگاهها مکلفند بر طبق نظر مذکور عمل نمایند.

بخش هفتم

مجلس و امور مالی کشور

در جمهوری اسلامی مجلس شورای اسلامی تحت نظر ولایت امر و امامت است (اصل ۵۷) و به دلیل نمایندگی از جانب ملت (اصول ۶ و ۵۶) اصلی ترین قوهٔ حاکم است و می تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، قانون وضع کند (اصل ۷۱) وحق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد (اصل ۷۶) و هیچ نوع مالیات وضع نمی شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می شود (اصل ۵۱) و بودجهٔ سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود (اصل ۵۲) و کلیه دریافتهای دولت در حسابهای خزانه داری کل متمرکز می شود وهمهٔ پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می گیرد (اصل ۵۳) و دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می باشد. سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استانها به موجب قانون تعیین خواهد شد (اصل ۵۴). دیوان محاسبات به کلیهٔ حسابهای وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجهٔ کل کشور استفاده می کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می دارد، رسیدگی یا حسابرسی می نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارك مربوطه را برابر قانون جمع آوری و گزارش تفریغ[1] بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود (اصل ۵۵). در این بخش از بحث، ما در مقام توضیح مسائل اقتصادی جمهوری اسلامی نیستیم. مسائل اقتصادی را با تمام ابعاد وسیعی که دارد به موقع بررسی خواهیم کرد. در

اینجا موقعیت مجلس شورای اسلامی را در رابطه با بودجه[۲] و امور مالی منظور می‌داریم که از اهم وظایف مستمر مجلس است و همان طور که پاره‌ای از اصول قانون اساسی مربوط را دیدیم، مجلس وظیفه دارد که تکلیف قوهٔ مجریه را در تمام مسائل مالی و بودجه‌ای روشن سازد و در جریان اجرا هم مراقبت نماید که به همان ترتیب که مصلحت دیده و تصویب نموده، عمل گردد و در نتیجه نظارت مردم و مجلس بر مخارج دولت و هم بر عواید آن به طور دقیق انجام یابد.

در اجرای اصول قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در آیین نامه داخلی، مقررات خاصی در خصوص امور مالی و بودجه وضع نموده و کمیسیون‌های امور اقتصادی و دارایی، امور برنامه و بودجه، دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس در ارتباط مستقیم با امور مالی و بودجه و دیوان محاسبات تشکیل شده‌اند و در این خصوص مأموریت خاص دارند.[۳]

تدوین مقررات مالی و بودجهٔ کشور و قوانین محاسبات عمومی، از یك طرف باید در چهارچوب قانون اساسی و موازین اسلامی باشد که غیر قابل خدشه است و نمی شود از آن تخلف کرد و شورای نگهبان با تمام قدرت مراقبت می نماید، و از طرف دیگر تحت تأثیر یك سلسله اوضاع و احوال دائماً در حال تغییر است که منتج از ارتباط با دیگر کشورها و وضع مالی آنهاست و نمی توان آن را نادیده گرفت. در همهٔ کشورهای جهان این کار بسیار تخصصی و دقیق را همواره جمعی از کارشناسان برجسته و صاحبنظران امور مالی و دانشمندانی که عمری را صرف مطالعهٔ جزئیات مورد کرده‌اند یاری می نمایند. در یکصدوپنجاه سال اخیر درآمد عمومی و بودجه دولت از شکل سابق خارج شده و وضع مالیات تنها به خاطر عایدات برای خزانه دولت نیست بلکه مالیاتها یکی از عوامل اصلی اصلاحات اجتماعی و حتی اقدامات اقتصادی شمرده شده است و بنابراین هرجا قانونی برای مالیات وضع می شود، ملاحظات اقتصادی و اجتماعی را به همراه دارد. منظور این است که امور مالی و بودجه در انحصار کارشناسان و علمای علم مالیه باقی نمانده بلکه علمای اقتصاد و علوم اجتماعی و حتی روانشناسان به این راه کشیده شده‌اند.

در اسلام این مسئله کم اهمیت تلقی نشده، مقررات عادلانه و دقیقی انشاء گردیده که به لحاظ ریشهٔ الهی قابل اجرا و اعمال در همهٔ اعصار و از جمله دوران ماست که باید کار انطباق نسبت به آن انجام پذیرد. اگر به کتاب *ولایت فقیه* امام خمینی رهبر انقلاب مراجعه شود، اساساً یکی از دلایل عمده ضرورت تشکیل حکومت اسلامی را وجود همین مقررات و احکام مالی در اسلام می شناسند. امام می گوید:

«دلیل دیگر بر لزوم تشکیل حکومت، ماهیت و کیفیت قوانین اسلام، احکام شرع است. ماهیت و کیفیت این قوانین می رساند که برای تکوین یك دولت و برای اداره سیاسی و اقتصادی و فرهنگی جامعه تشریع گشته است...» «...وبدون تأسیس یك دستگاه عظیم و پهناور اجرا و اداره نمی توان به وظیفه اجرای احکام الهی عمل کرد...» «احکام مالی ـ مالیاتهایی که اسلام مقرر داشته و طرح بودجه ای که ریخته نشان می دهد تنها برای سدرمق فقرا وسادات فقیر نیست بلکه برای تشکیل و تأمین مخارج ضروری یك دولت بزرگ است مثلا خمس یکی از درآمدهای هنگفتی است که به بیت المال می ریزد ویکی از اقلام بودجه را تشکیل می دهد. طبق مذهب ما از تمام منافع کشاورزی، تجارت، منابع زیر زمینی و روی زمینی و به طور کلی منافع وعواید به طرز عادلانه ای گرفته می شود به طوری که از سبزی فروش دربه این مسجد تا کسی که به کشتیرانی اشتغال دارد یا معدن استخراج می کند همه را شامل می شود. این اشخاص باید خمس اضافه بر درآمد را پس از صرف مخارج متعارف خود به حاکم اسلام بپردازند تا به بیت المال وارد شود. بدیهی است درآمد به این عظمت برای اداره کشور اسلامی و رفع همهٔ احتیاجات مالی آن است. هرگاه خمس درآمد کشورهای اسلام یا تمام دنیا را ــ اگر تحت نظام اسلام درآید ــ حساب کنیم، معلوم می شود منظور از وضع چنین مالیاتی فقط رفع احتیاج سید و روحانی نیست، بلکه قضیه مهم تر از این هاست منظور رفع نیاز مالی تشکیلات بزرگ حکومتی است. اگر حکومت اسلامی تحقق پیدا کند باید با همین مالیاتهایی که داریم، یعنی خمس وذکات ــ که البته مالیات اخیر زیاد نیست ــ جزیه و خراجات (مالیات بر اراضی ملی کشاورزی) اداره شود... مقرر شدن چنین مالیاتهایی دلالت دارد بر اینکه حاکمی و حکومتی لازم است، وظیفهٔ حاکم و والی است که بر «اهل ذمه» برحسب استطاعت مالی و درآمدشان مالیات سرانه ببندند یا ازمزارع ومواشی آنها مالیات متناسب بگیرد. همچنین خراج، یعنی مالیات بر اراضی وسیعی را که «مال الله» ودر تصرف دولت اسلامی است جمع آوری کند این کار مستلزم تشکیلات منظم وحساب و کتاب و تدبیر و مصلحت اندیشی است و با هرج ومرج انجام شدنی نیست این به عهده متصدیان حکومت اسلامی است که چنین مالیاتهایی را به اندازه وبه تناسب وطبق مصلحت تعیین کرده و سپس جمع آوری کنند و به مصرف مصالح مسلمین برسانند...»

گرچه بیان امام در مقام اثبات لزوم حکومت اسلامی است ولی در عین حال متضمن این نکته هم هست که در جامعهٔ اسلامی با دقت پیش بینی مالیات و انواع آن شده است. در خصوص طرز وصول مالیات و رفتار مأموران وصول با مالیات‌دهندگان حضرت علی بن ابیطالب (ع) در دورهٔ خلافت دستورالعملی به متصدیان وصول مالیات فرستاده اند که برای ما از اصول اساسی است و در همین جا به نکاتی از آن اشاره می نماییم.

«شما ای متصدیان امور مالی که در نقاط مختلف کشور برای جمع آوری حقوق بیت المال اعزام می شوید نماینده من و امین ملتید و لازم است که این افتخار پُر بها را مانند نفیس ترین سرمایهٔ زندگی خود حفظ کنید... اکنون من به نام قرآن و اسلام موظفم کوچکترین آزاری که از هر کس به ویژه عمال دولت خود نسبت به دیگران وارد آید به بزرگترین مجازات کیفر دهم:

۱. شما در همه وقت خصوصاً حین انجام وظیفه باید از هر گونه نجابت و تقوی چندان توانگر باشید که سکه های طلا و توده های جواهر مردم در نظرتان با کاه و خاك تفاوت نکند.

۲. موقعی که وامداران دولت را ملاقات می کنید، چنان مهربان و فروتن باشید که کسی از موقعیت و مأموریت شما هراسناك و سراسیمه نشود. و پیش از کسب اجازه حق ورود به خانه یا خیمه کسی ندارید و پس از سلام مقصود خود را به صاحب مال چنین تشریح کنید:

مرا پیشوای مسلمانان به سوی شما فرستاد که مطابق قرآن و آیین پیغمبر حق بیت المال را از سود سالانهٔ شما دریافت دارم و در صورتی که به دولت اسلام مدیون نباشید، ما را با شما کاری نیست.

نکته ای را که در اینجا باید یادآور شوم آن است که شما خدمتگذار جامعه هستید واین لقب را با کبر یا غرور به مردم نفروشید.

۳. متصدیان مالیه حق ندارند که هیچ کس را در حوزهٔ مأموریت خود رنجانده یا حیواناتشان را پراکنده و آزرده سازند زیرا مدیون تا هر اندازه که وامدار باشد به مدارا نیازمندتر است تا به تشدد و تهدید و به علاوه رنجانیدن چهارپایان هم آیین معقول و پسندیده نیست.

۴. برای نگهداری بیت المال تا موقعی که وظیفه برگذار شود باید فردی امین و پرهیزکار برگزینید که شایسته ضبط اموال مسلمانان باشد.

۵. حق ندارید شتران شیرده را از بچگان شیرخوارشان جدا کنید تا از فشار شیر، پستان مادر آماس کرده و دل دردمندش از ستم شما به فریاد آید.

۶. هرگز شتران بیت المال را سوار نشوید و در صورتی که ضرورت افتد، ممکن است چندین شتر در طول راه برای سواری برگزیده و به طور متعادل از آنها استفاده کنید. اما زنهار شتران شیرده و باردار را هرگز به زیر بار نکشید زیرا آن زبان بسته‌ها وظیفهٔ بزرگتری را انجام می‌دهند.

۷. متصدیان مالیات در آب و علف حیوانات باید به دقت رسیدگی کنند و در هر منزل به قدر کفایت موجبات آسایش و رفاهشان را به عمل آورند.

۸. از پذیرفتن گوسفندان ناقص و مسلول یا دست شکسته و بیمار خودداری کنید زیرا اموالی که به نام خداوند دریافت می‌شود باید حتی المقدور شایسته و پسندیده باشد. من که در مورد حیوانات تا این اندازه سفارش می‌کنم لازم نیست دیگر راجع به مسلمانان با آن همه شرف و موقعیت چیزی یاد کنم.»

به فرامین علی (ع) شخصیت اول حکومت اسلام در خصوص اخذ مالیات و ترتیب حفظ آن بیندیشیم تا اندکی حکومت اسلامی را بشناسیم. دستورات علی (ع) حتی برای اخذ مالیات با عمیق‌ترین عواطف و احساسات انسان همراه است. اجازه بدهید چند عبارت دیگر از فرمان ایشان را به قیثم بن عباس فرماندار حجاز نقل کنیم. می‌فرماید:

«... اموالی را که در این مأموریت از مسلمانان به نام بیت المال دریافت می‌دارید باید به هنگام مصرف دقیقاً رعایت شود که مستمندان کلفتمند بر همگان مقدم باشند و تا به حد کافی آن بینوایان از مال الله استفاده نکنند دیناری به بی‌نیازان نرسد. آری تهیدستان که عیال و فرزند دارند در بیت المال بیش از دیگران حق می‌برند. نمی‌دانم چگونه ترا به کوی مستمندان فرستم و درباره فقرای مکه با چه زبان سفارش کنم، وای بر تو اگر شبی آسوده بخوابی و در حوزه فرمانداریت تیره بختی گرسنه و هراسان به سر برد...»

قانون اساسی جمهوری اسلامی بسیاری از این تعالیم را در برگرفته و در همه جا مستضعفان را مقدم شمرده و حمایت از آنان را وظیفه دولت اسلامی شناخته است که در بحث مربوط به اقتصاد اسلامی در قانون اساسی به این موارد می‌رسیم و البته سیر کار بودجه و ترتیب اخذ مالیات نیز باید بر مدار اهداف یاد شده باشد و به همین جهت اگر شکل و صورت کار بودجه و مالیات و عناوین محاسبات مثل دیگر کشورها باشد بلااشکال است ولی محتوای آن و اهداف مربوط به آن باید با موازین و اهداف اسلام تطبیق داشته باشد.

بودجه از آغاز پیدایش تاکنون از لحاظ شکل و محتوی، مفهوم و حدود شمول آن تغییر و تحول بسیار یافته است و به همین جهت نمی‌توان تعریفی ارائه داد که همهٔ مفاهیم و معانی آن را در گذشته و حال در برگیرد ولی برای مطالعهٔ آن باید به هر حال تعریفی را پیدا نماییم که بیشتر به هدف ما نزدیك است و مسیر ما را در وظایف مالی مجلس شورای اسلامی تعیین می نماید.

تعریف بودجه

قانون اساسی تعریف و ترتیب بودجهٔ سالانه کل کشور را به عهدهٔ قانون عادی گذاشته و قانون محاسبات عمومی بودجه را چنین تعریف می نماید[۴] «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یك سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به وصول به هدفهای دولت می شود بوده و از سه قسمت تشکیل می شود.

۱. بودجهٔ عمومی دولت که شامل اجزای زیر است:

الف. بودجه عادی برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، این بودجه شامل اعتباراتی نیز خواهد بود که مستقیماً مربوط به وظایف یك وزارتخانه یا مؤسسهٔ دولتی نیست و تحت عنوان خاص منظور می گردد.

ب. بودجهٔ عمرانی برای اجرای برنامه‌های عمرانی.

۲. بودجهٔ شرکتهای دولتی.

۳. بودجهٔ مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می شود.»

لایحه بودجه مهمترین لایحه‌ای است که دولت به مجلس می‌دهد و از اهم وظایف مجلس رسیدگی دقیق به لایحه بودجه است. وظیفه‌ای که تقریباً تمام وظایف دیگر مجلس را در بردارده‌هنگام رسیدگی به بودجه فرصتی است که همه مسائل مملکتی مطرح شود و مورد بازبینی قرار گیرد و حتی در بسیاری موارد در معرض مقایسه واقع شود. مجلس بهترین راه تحقیق و تفحص را از همین جریان بودجه می تواند در اختیار داشته باشد و می تواند با تغییر و تبدیل ارقام بودجه بر اساس مصالح کشور تحولات بسیاری را به وجود آورد. زمام دولت درواقع ازطریق بودجه دراختیار مجلس است؛ اما مسئله‌ای با این اهمیت معمولاً در فرصت کوتاهی ازمجلس می گذرد. گویا رسم این باشد که اواخر هر سال و با

شتاب بسیار زیاد بودجه جمع و جور شود و از تصویب مجلس بگذرد[۵] و به مقداری سخنرانی و اعلام ایراد و اشکال بسنده نمایند و به اصطلاح با تصمیم مقطعی، درازمدت را فراموش سازند در حالی که بودجه تأثیرات بسیاری را در سطح کشور به دنبال دارد. از طرفی با زندگی همهٔ افراد ملت بستگی پیدا می نماید و از طرف دیگر در اجرای تعداد زیادی از قوانین مؤثر است. یکی از مسائل مهمی که باید توجه شود، مسئله قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹ است. اصولا قانون محاسبات عمومی بر اجرای بودجه حاکم است و در یك قسمت یعنی هزینه هایی که انجام می شود باید مراحل پنجگانهٔ تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل و حواله را بگذراند تا امکان پرداخت وجه و انجام هزینه باشد. گاهی در هر یك از این مراحل اشکالاتی پیش می آید که کار را متوقف می سازد و دست مسئولین را می بندد و هدفهای از پیش تعیین شده را دچار بن بست می سازد.

به طوری که خواهیم دید، این کنترلی است که به گمان حفظ وجوه عمومی از حیف و میل در نظر گرفته شده تا دقیقاً هر هزینه ای مطابق آنچه قانونگذار خواسته و نه بیشتر و نه در غیر محل به مصرف برسد و البته در عمل مشکلات کندی و تأخیر و گاهی توقف کار را به همراه دارد و ما می دانیم در رژیم سابق با بودن همین مقررات سوء استفاده های عظیمی هم می شده است؛ یعنی این تدابیر قانونی اثر آنچنانی نداشته که مانع هر گونه حیف و میل باشد و راههای تقلب آمیز به همهٔ این مراحل کنترل سرایت داشته است.

حقیقت این است که اگر مسئولین امر، کسانی که باید در سطوح مختلف با امور مالی و وجوه دولتی در ارتباط باشند و آن را در شکلهای گوناگون به مصرف برسانند شرایط اسلامی را به واقع داشته باشند، اگر اشخاص با ایمان، امین، مسلط و وارد به کار باشند، کافی است که تحت ضوابط کلی با کمال صداقت وظایف را به انجام رسانند بی آنکه کوچکترین خطری برای بیت المال باشد یعنی برای اشخاص صالح این سختگیری در جمهوری اسلامی لازم نیست؛ شخص صالح قطعاً مراقبتش از وجوه عمومی بیش از اموال خودش می باشد و دیناری از آن را در غیر راهی که تجویز شده و حق است به مصرف نمی رساند و اگر غیر این کند صلاحیت لازم را ندارد. با همین استدلال بوده است که بعض ارگانها و سازمانها و از جمله نهادهای انقلابی درخواستشان این بوده که برای مصرف اعتباراتی که دارند از حوزه قانون محاسبات عمومی خارج باشند[۶] این کار در قسمتهایی انجام شده است و در نتیجه دو روش و دو سیستم کار عملا در امور عمومی ظاهر گردیده است و وجود دو روش برای هزینه های عمومی خالی از اشکال نیست. نمی توان گفت ارگانهایی که از تحت حکومت قانون محاسبات عمومی خارج شده اند عملشان

صددرصد خوب بوده و آنها که با ضوابط قانون محاسبات عمومی کار کرده اند همه جا درگیر بوده اند، بلکه باید این دو شیوهٔ عمل بررسی دقیق شود و سرانجام مجلس شورای اسلامی راه قاطع مناسب را انتخاب نماید. راه مناسب ممکن است انتخاب یکی از دو طریق فوق نباشد و شاید به این نتیجه برسند که راه بینابین انتخاب کنند و یا حتی ممکن است عدول از قانون محاسبات را خطرناك احساس کنند و ضوابط محکمتری را لازم ببینند. بدیهی است تا حد بسیاری موضوع به فرهنگ جامعه ارتباط دارد و اگر معیارهای اسلامی در جامعه حاکم شود و افراد شایسته و صالح مخصوصاً در مسئولیتهای مالی قرار داشته باشند و با عمل ممتد و مستمر این صلاحیت را نشان دهند، مشکل آن طور که امروز در اذهان هست وجود نخواهد داشت و قسمت مهمی از تشکیلات اداری و مالی در آن صورت زائد خواهد بود و مردم برای پرداخت مالیاتها که آن را تکلیف شرعی می شناسند، استقبال می نمایند و نیازی به مراجعهٔ مأمورین و اقدامات آنها ندارند. ارقام بودجهٔ ما امروز بسیار درشت است؛ چندین هزار میلیارد مبالغ زیادی است. با این مبالغ عظیم هزینه در جامعهٔ اسلامی، انتظار نیست کسی از کم غذایی شکایت کند، یا فردی از بیماری و نداشتن پزشك رنج بکشد و یا مسکن به شکل مشکل چشمگیری باقی بماند. یا به طور کلی وضع اقتصاد جامعه نامناسب باشد و نقاط ضعف آشکاری را ارائه نماید.

امت اسلامی ایران توانایی هر گونه پیشرفت، تحول و دگرگونی را دارد و برای هر نوع فداکاری و ایثار آماده است. باید بودجهٔ دولت طوری مصرف شود که هر ریال آن ثمرهٔ مثبت داشته باشد. ضایعات به حداقل ممکن برسد. همه افرادی که به نحوی با هزینه های عمومی مربوطند، کمال مراقبت را داشته باشند. به یاد بیاورند که گرفتن یك شماره تلفن بدون نتیجه، مصرف یك برگ کاغذ در غیر مورد لزوم، استفاده از اتومبیل بدون احتیاج، گرفتن حقوق بدون انجام کار، دریافت اضافه کار بدون استحقاق، معطل نگهداشتن کشتی در نوبت و عدم تخلیهٔ محمولات و در نتیجه پرداخت خسارت، انعقاد قرارداد با یك شرکت خارجی مشکوك و بار آوردن زیان، خریدهای بزرگ داخلی و خارجی بدون رعایت صرفه، به کار بردن صدها و هزاران تن کاغذ به صورت روزنامه و مجله در حالی که بدانیم خواننده ای ندارد، استهلاك ماشین آلات و کارخانجات خارج از ضوابط گسترش سازمانهای اداری بی خاصیت به جای ایجاد مراکز تولید، مسافرتهای پرهزینه و بی ثمر با عناوین غیر واقعی، و هزاران نمونهٔ دیگر از کوچك و بزرگ که ممکن است به نحوی مصرف بودجه را به همراه داشته باشد، باید مورد تجدیدنظر قرار بگیرد.

در بحث مربوط به لایحه، توضیحاتی در خصوص لایحهٔ بودجه هم داشتیم و گفتیم با

چه مقرراتی در کمیسیون برنامه و بودجه و در جلسات علنی مجلس مطرح و رسیدگی می‌شود، در اینجا بیشتر مشخصات بودجه مورد بازدید قرار می‌گیرد.

قانون اساسی در اصول ۵۲ الی ۵۵ ضمن بیان کلیاتی در مورد بودجه و تغییر و تبدیل در بودجه، دریافتهای دولت، حسابهای خزانه‌داری کل، پرداختها، اعتبارات مصوب، دیوان محاسبات و تشکیلات آن و ارتباطش با مجلس، نحوهٔ استفاده وزارتخانه‌ها از بودجه و ترتیب حسابرسی، مصرف وجوه در محل تعیین شده، هزینه در حدود اعتبارات، تفریغ بودجه و گزارش مربوط به آن، تفصیل موضوعات را به قوانین عادی واگذار ساخته است. قوانین بسیاری به موضوع مربوط می‌شوند که مهمترین آنها قانون محاسبات عمومی[۷] و دیوان محاسبات و قانون بودجه‌ای است که هر سال تصویب می‌گردد.

سیر کلی بودجه از تنظیم تا اجرا

بدیهی است که بودجه جریانی قبل و جریانی بعد از مجلس هم دارد که اگر در اینجا به آن توجه نکنیم در بحث قوهٔ مجریه متعرض آن می‌شویم. به هر حال بودجه سیری مداوم دارد و طبع آن چنین اقتضا می‌کند که در قسمت اجرایی تهیه و تنظیم گردد که نخستین مرحله بودجه را در برمی‌گیرد، تصویب بودجه مرحله دوم و مربوط به مجلس است، در مرحله سوم اجرای بودجه است که پس از بازگشت از مجلس انجام می‌پذیرد و بالاخره مرحله چهارم نظارت است که قسمتی در قوه مجریه و عمده آن بازهم با مجلس است و مخصوصاً با تصویب قانون اخیر دیوان محاسبات به صورت ارگانی متعلق به مجلس مرحله آخر را عهده‌دار است. در مرحله اول که به عهده دولت است، سازمان برنامه و بودجه مأموریت و وظیفه دارد که دستورالعملی را به دستگاههای مختلف دولتی بدهد تا برابر سیاست و خط‌مشی که دولت دارد درخواست بودجه خود را تهیه و ارسال دارند و در همین احوال سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت اقتصاد و دارایی، درآمد دولت را پیش‌بینی می‌کند و پیش‌بینی درآمد از یك طرف و هزینه‌ها از طرف دیگر مواد اصلی پیش‌نویس لایحهٔ بودجه را تشکیل می‌دهد و هنگامی که هیئت دولت آن را رسیدگی و تصویب کرد و مهیای تقدیم به مجلس شد، عنوان لایحهٔ بودجه را پیدا می‌کند

مرحلهٔ دوم به عهده مجلس قرار گرفته و نمایندگان ملت این حق را پیدا کرده‌اند و تحصیل این حق هم در تمام کشورها همراه با مبارزه‌ای طولانی بوده است.[۸] در این مرحله نیز در غالب موارد به دلیل تسلط قوهٔ مجریه و یا به دلیل ضعف اطلاعات و فراهم نبودن امکانات و یا حتی ضیق وقت، قوه مقننه تحت الشعاع قرار گرفته است و مثلا در ایران در

سالهایی طولانی تصویب بودجه جنبهٔ تشریفاتی داشته است؛ هر چه را قوه مجریه به عنوان بودجه ارائه می‌داد، قوه مقننه بدون تغییر تصویب می کرد.

در مرحله اجرا بودجه مصوب پیاده می شود، از اقلام بودجه عملا بهره برداری می شود و هر دستگاهی وظایف خود را با توجه به همین بودجه انجام می دهد و به هدفهایی که داشته نزدیك می گردد. اهمیت مرحلهٔ اجرا هم روشن است و نیازی به برهان ندارد. مرحله نظارت چهارمین و آخرین مرحلهٔ بودجه است. باید صحت اجرای بودجه مشخص شود، باید درستی عمل مأمورین اجرا بازدید گردد، باید اطمینان حاصل شود که به همان ترتیب که مجلس تصویب کرده هزینه‌ها صورت گرفته است. دیوان محاسبات قسمت مهمی از این نظارت را به انجام می رساند و در نهایت با تصویب لایحه تفریغ بودجه از جانب مجلس این نظارت پایان می گیرد.

مجلس شورای اسلامی مستقیماً و از طریق کمیسیون های مربوط باید عمل دولت را در تهیه و تنظیم بودجه ارزیابی نماید، که آیا اصول تنظیم بودجه که مقرات کشور آن را طلب می نماید رعایت شده است یا خیر. دولتها ممکن است به علت اشکالات عملی که در تنظیم دارند و به علت محظوراتی که پیش می آید و به دلیل مشکلات اجرایی خود را به رعایت اصول شناخته شده برای بودجه مقید ندانسته و کار را ساده بگیرند و برای مشکلات موجود که کم هم نیست، از طریق بودجه چاره اندیشی کنند و راههای اصلی را یا از یاد ببرند و یا به آن کم بها بدهند. اما مجلس بخصوص کمیسیون برنامه و بودجه باید با حوصلهٔ تمام جوانب را بسنجد.

اصول تنظیم بودجه

ما در اینجا اصول مربوط به تنظیم بودجه را که باید رعایت گردد یادآور می شویم و معتقدیم جمهوری اسلامی هر طریق و شیوه ای را که تجربه شده و برای بهبود امور و انجام خدمات عمومی مفید است باید اتخاذ نماید. در عین اینکه مقلد کشورهای دیگر نیست و خود صاحب ابتکار است، به سوابق فکری و اندیشهٔ دیگران از هر کشور و سرزمینی باشند، بدون تعصب احترام می گذارد با این توضیحات و با توجه به ماده یك قانون محاسبات عمومی که می گوید «بودجه کل کشور برنامهٔ مالی دولت است... برای یك سال مالی...» و با توجه به ماده ۵ همان قانون که سال مالی را چنین مشخص کرده «سال مالی یك سال شمسی است که از اول فروردین ماه آغاز و به پایان اسفندماه ختم می شود».

در بودجه نویسی ما اصل سالانه بودن بودجه پذیرفته شده است.

اصل سالانه بودن

هر پیش بینی باید بُعد زمانی داشته باشد. باید طول یك سال در مد نظر باشد. دلیل انتخاب یك سال برای سال مالی تا اول بهار بهترین دوره ای است که با طبیعت هم تطبیق دارد و با عرف و عادات و رسوم زندگی مردم ایران مناسب است البته ممکن بود دورهٔ کوتاهتری ازیك سال هم در نظر گرفت ولی کاری که برای تهیهٔ بودجه وهزینه ای که صرف آن می شود، چنین فکری را اگر هم باشد پذیرا نمی سازد ومدت بیش ازیك سال[۹] هم باعث می گردد که ارقام به سمت تقریب برود وبودجه ازحالت واقعیت دور گردد. تصویب بودجه در هر سال درعین حال جنبه سیاسی هم دارد؛ چه مجلس مسائل کلی مملکتی را طرح می کند ومورد مذاکره قرار می دهد و اگر بودجه را تصویب کرد یعنی تلویحاً به دولت رأی اعتماد داده است.

فکر دیگری که هم اکنون عنوان شده و بعضی کشورها از آن استقبال کرده اند این است که بودجهٔ ادواری تنظیم نمایند. می گویند بودجهٔ سالیانه با نقشی که دولت در اقتصاد جامعه دارد سازگار نیست؛ باید آینده ای دورتر موضوع طرح ونقشه قرار گیرد تا برنامه ای درست قابل اجرا باشد و تحقق اهداف امکان عملی پیدا نماید.

اصل تعادل بودجه

اصل دیگری که باید در تنظیم بودجه رعایت گردد، اصل تعادل بودجه است. اساساً فکر تنظیم بودجه به خاطر این بوده که تعادل درهزینه ودرآمد پیش آید. نیازها نامحدودند ولی منابع درآمد محدود یا لااقل فعلا محدودند اما جامعه باید این نیازها را به شکلی برطرف کند. دولت که نمایندگی جامعه را دارد، باید تعادل را برقرار سازد به طوری که امکانات را طوری به خدمت گیرد که رفع نیازهای جامعه درحد متناسب انجام شود ودرعین حال نه کسری در بودجه داشته باشد و نه افزایش و برای هر دو حالت کسری و افزایش مضاری نتیجه می شود که قرار گرفتن دروضع تعادل بهترین حالت را می رساند، کسر بودجه باعث فشار تورمی می شود و افزایش آن قدرت خرید جامعه را می گیرد. با وجود این بودجه غالب کشورها کسری داردواین کسری را به طرق مختلف وازجمله ازطریق قرضه مرتفع می سازند وازاین راه قدرت خریدرا ازمردم می گیرند[۱۰] درعدم تعادل وکسر بودجه همیشه خطر تورم وجود دارد و اگر دولت با سرعت اقدام نکند، ترقی قیمتها گسترش پیدا می نماید، حال اگر بودجه ای به جای کسری اضافه داشت، اضافه آن معمولا به مصرف بازپرداخت قروض دولت می رسد و اگر دولت قرض نداشته باشد ذخیره می گردد.

اصل تقدم درآمد بر هزینه

اصل دیگری که باید در تنظیم و تصویب بودجه رعایت شود، اصل تقدم درآمد بر هزینه است. این اصل با تفکر هر شخص عادی هم تطبیق دارد. بر طبق این اصل از لحاظ بودجه نویسی، درآمد مقدم بر هزینه است. اول باید مقدار درآمد را برآورد کرد و بعد هزینه ها را مشخص ساخت. عکس آن درست نیست یعنی نباید اول هزینه ها تعیین شوند و بعد برای آن منبع درآمد پیدا نمود. به همین جهت در ترتیب نوشتن بودجه، اول قسمت درآمدها نوشته می شود. نظر مخالف این اصل هم وجود دارد می گویند اول باید تکلیف دولت از لحاظ وظایف معلوم باشد و وقتی این وظایف در ابعاد مختلف مشخص شد، هزینه این اقدامات باید معین گردد و بر اساس هزینهٔ دولت باید درمقام کسب درآمد باشد نه اینکه فکر کند چگونه درآمد را به مصرف رساند. دولت وقتی مردمی باشد باید به فکر انجام خدمات هر چه بیشتر با کمترین هزینه ها باشد و وقتی ملت بداند که دولت چنین مأموریتی دارد و عملا هم این خاصیت را ببینند، در پرداخت هزینه های دولت بر هم سبقت می گیرند. در جامعهٔ اسلامی باید چنین شود که پرداخت به دولت یك فریضه و عمل خیر تلقی شود.

اصل وحدت بودجه

اصل وحدت بودجه نیز از اصول مهم بودجه نویسی است. این اصل به این معنی است که تمام فعالیتها و طرحها و برنامه های دولت در بودجه منعکس گردد و اکنون نهادهای انقلاب که بخش مهمی از فعالیتهای عمومی را عهده دارند، باید به ترتیبی در بودجه قرار گیرند تا بودجه نشان دهندهٔ کل نظام باشد و همهٔ درآمدها و هزینه ها انعکاس داشته باشد. اگر به اصل وحدت بودجه توجه نشود، هر دستگاهی برای خودش بودجه ای و برنامه ای جدا تنظیم می کند و هر قسمت از کارها بی توجه به قسمت دیگر انجام می گیرد و به هماهنگی میان اقدامات و فعالیتهای دولت اهمیت داده نمی شود و عملا رویه تعدد بودجه حاکم شده و تعدد بودجه از موجبات عدم کنترل کافی است. مجلس برای اینکه بتواند نظارتش را محکم دنبال نماید، باید خواهان بودجه ای با این خصوصیت یعنی وحدت باشد[۱۱] مع الوصف درمواردی هم که بودجه تنظیم می گردد، ممکن است در نیمهٔ راه محتاج به تغییر و تبدیل و اصلاح گردد که با متمم بودجه و گاهی با اصلاح*بودجه رفع اشکال می نمایند. نتیجهٔ همین وحدت بودجه است که دریافتهای دولت از هر نوع باید درحساب خزانه داری کل واریز و متمرکز شود و کلیهٔ برداشتها هم به موجب قانون و از خزانه باشد و اصل ۵۳ قانون اساسی هم همین مطلب را تصریح کرده است.

اصل شاملیت بودجه

اصل شاملیت بودجه یا تفصیل بودجه یعنی صورت ریز و تفصیلی تهیه و با همان تفصیل مورد رسیدگی و تصویب مجلس قرار گیرد. اگر باید مردم و نمایندگان آنان در مجلس از کم و کیف درآمد و هزینه باخبر باشند، بودجه نمی تواند به طور کلی با ارقامی درشت تصویب شود لازمه نظارت درست، دقت در کوچکترین خرجها و درآمدهاست. بنابراین کم کم بودجه از یك برگ و چند برگ تبدیل به یك یا چند جلد کتاب قطور شده است.

اصل کاملیت بودجه

بنابر اصل کاملیت بودجه، ارقام درآمد و هزینه می بایستی به شکل اولیه و ناخالص ثبت شوند. در هیچ موردی از بودجه نباید به تهاتر متوسّل شوند، به عبارت دیگر هر سازمانی درآمدش به طور کامل و هزینه اش هم به طور کامل وجدا ازهم در محل خودش قرار گیرد. نتیجهٔ این اصل این است که هیچ دستگاهی نمی تواند برداشتی از درآمدش داشته باشد و کلیهٔ درآمد باید به حساب خزانه کشور واریز شود و هر گونه هزینه هم از آن برداشت شود.

اصل تخصیص بودجه

بنابر اصل تخصیص بودجه، هر گونه اعتباری که برای هزینه ای پیش بینی شده، باید به همان هزینه برسد و قابل مصرف در قسمت دیگری نباشد. اعتبار مربوط به خرید وسایل نقلیه را وزارتخانه ای نمی تواند به مصرف حقوق برساند، یا از اعتبار حقوق به مصرف سوخت اختصاص بدهد. حتی اگر اعتباری به طور کامل باقی بماند، نمی شود آن را به جای دیگر انتقال داد و مصرف نمود. درمقابل اصل تخصیص، اصل دیگری ظاهر می شود که از حدت و شدت و خشونت اصل تخصیص می کاهد. بر طبق اصل قابلیت انعطاف در حدودی و با شرایطی از اصل تخصیص عدول می نمایند.

در آنجا که به دلیل پیروی از اصل تخصیص اجرای بودجه با دشواری مواجه می گردد، به اصل انعطاف متوسل می شوند والّا نمی شود مدیران اجرا مجاز باشند تا به میل خود هر گونه تغییر و تبدیل را در ارقام بودجه به عمل آورند. اگر مجاز بودند، چه بسا از اهداف بودجه دور می شدند تا حد بسیاری تبعیت از یکی از دو اصل فوق در مورد بودجه، بستگی به شرایط اقتصادی و سوابق امر دارد و هر کشوری ممکن است یکی از دو اصل را بیشتر قدرت دهد.

اصل وضوح

اصل وضوح که درمورد بودجه عنوان می شود، این منظور را می رساند که تنظیم بودجه با رویه ومشی مشکل وپیچیده نباشد؛ همهٔ مطالب وارقام آن با روشنی ووضوح کامل تنظیم شود، همه از آن یك مطلب بفهمند ومسئولین اجرایی بدون تردید وشك وبدون نیاز به تفسیر و تعبیر به اجرا پردازند.

مشخصات قانون بودجه

قانون بودجه قانونی است که با ضوابط خاصی هر سال ازتصویب مجلس می گذردوبه تأیید شورای نگهبان می رسد و اعمال دولت بر محور همین قانون بودجه به مورد اجرا درمی آید و از جمله می توان مشخصات ذیل را برای آن قائل شد.

۱. بودجه همیشه با شکل لایحه به مجلس تقدیم می شود ونمایندگان نمی توانند بودجه کشور را در قالب طرح تقدیم کنند یعنی ضرورت رسیدگی وتصویب هیئت دولت غیرقابل خدشه است.

۲. لایحهٔ بودجه هر سال نیاز به تصویب دارد و نمی شود بودجهٔ سال قبل را عیناً برای سال بعد تصویب کرد یعنی معمولا اقلام درآمد وهزینه، هر سال با سالهای قبل تفاوت دارد. در پاره ای از موارد که تا پایان سال بودجهٔ سال بعد تصویب نشده باشد، ممکن است تصویب مجلس بر مبنای یك دوازدهم یا دو دوازدهم سال قبل باشد.

۳. مجلس نمی تواند تصویب موقت لایحه بودجه را به عهدهٔ کمیسیون گذارد وهر چند ضرورت ایجاب کند، باید در جلسات علنی مجلس مطرح ومورد رسیدگی قرار گیرد. البته کمیسیون برنامه و بودجه رسیدگی قبلی و تفصیلی را دارد؛ اما این رسیدگی مقدمه برای رسیدگی مجلس است واختیار موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی را نمی تواند داشته باشد.

۴. نمایندگان مجلس نمی توانند پیشنهاداتی بدهند که هزینه را افزایش دهد.

نظارت بر اجرای بودجه

مجلس شورای اسلامی علاوه بر اینکه تصویب بودجه را با تفصیلی که ذکر کردیم به عهده دارد، بر اجرای بودجه تا مرحلهٔ نهایی تفریغ بودجه نظارت دارد. عمدهٔ این مأموریت با دیوان محاسبات است که تحت نظر مجلس شورای اسلامی عمل می نماید. قانون اساسی در اصل مفصل ۵۵ به طور کلی این دیوان واهداف ووظایف آن رامشخص نموده است و قانون دیوان محاسبات در پنج فصل و ۴۶ ماده در ۶۱/۱۱/۱۱ مصوب

مجلس شورا و در ۶۱/۱۱/۱۷ به تأیید شورای نگهبان رسیده است و ما از طریق معرفی دیوان محاسبات، اهداف، وظایف، اختیارات و تشکیلات با آن آشنا می شویم و ترتیب نظارت مجلس را هم که قانون اساسی معین کرده ملاحظه می نماییم.

تشکیلات دیوان محاسبات

دیوان محاسبات بر طبق ماده ۹ دیوان مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی تشکیل می گردد و در عین حال از جهت مالی و اداری دارای استقلال است.

دیوان محاسبات مرکب از:

۱. رئیس دیوان محاسبات

۲. دادستان دیوان محاسبات

۳. هیئتهای مستشاری دیوان محاسبات

۱. رئیس دیوان محاسبات

انتخاب رئیس دیوان محاسبات در ابتدای هر دورهٔ قانونگذاری با پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه و با تصویب مجلس است. برکناری وی نیز به همین صورت انجام می گیرد ــ در صورتی که تا پایان دورهٔ قانونگذاری سمت خود را حفظ نماید، انتخاب مجدد وی نیز بلامانع است.

رئیس دیوان دارای دو معاون است و جمعی کارمند اداری که امور اداری دیوان را عهده دار هستند. به علاوه تعداد کافی حسابرس و ممیز حساب و کارشناس فنی بر طبق مقررات دیوان وحسب نظر رئیس دیوان اقدام می نمایند. رئیس دیوان در تشکیل هیئتهای مستشاری نیز مداخله دارد. تقسیم کار بین هیئتهای مستشاری از طریق رئیس دیوان صورت می گیرد.

۲. دادستان دیوان محاسبات

دادستان دیوان محاسبات کشور در رأس دادسرای دیوان محاسبات قرار دارد. این دادسرا دارای تعداد کافی دادیار و یك دفتر است. انتخاب و برکناری دادستان مانند رئیس دیوان ازطریق پیشنهاد کمیسیون محاسبات ورأی نمایندگان مجلس است، دادستان مانند رئیس دیوان تا انتخاب مجدد دادستان در دورهٔ قانونگذاری بعد به کار ادامه می‌دهد و انتخاب مجدد وی هم بلااشکال است.

قانون برای رئیس و دادستان دیوان محاسبات ضوابط و معیارهایی تعیین نکرده و فرض این بوده که کمیسیون دیوان محاسبات، شخص واجد شرایط و مسلط به موضوع را پیشنهاد می نماید و نمایندگان مجلس هم این موضوع را به هنگام رأی رعایت می نمایند.

۳. هیئتهای مستشاری دیوان محاسبات

قانون دیوان محاسبات هشت هیئت مستشاری برای سراسر کشور پیش بینی کرده است. چهار هیئت در تهران و چهار هیئت دیگر در چهار منطقه کشور می باشند. هر منطقه شامل چند استان و مقر هر هیئت مستشاری در مرکزیکی از استانهای مربوط خواهد بود ـــ هر هیئت مستشاری از سه نفر مستشار ترکیب یافته که یك نفر از آنها عنوان ریاست هیئت زا دارد. اعضای مستشاری با پیشنهاد رئیس دیوان از جانب کمیسیون دیوان محاسبات مجلس انتخاب می گردند. به این ترتیب که رئیس دیوان در هر دوره پس از انتخاب ظرف دوماه ۴۰ نفر از افراد متدین و امین و متخصص در امور دیوان محاسبات را به کمیسیون دیوان محاسبات پیشنهاد می نماید و کمیسیون از بین پیشنهادشدگان ۲۴ نفر را برای هشت هیئت و ۸ نفر را به عنوان عضو جانشین انتخاب و به رئیس دیوان معرفی می نماید.[۱۲]

جلسات هر هیئت مستشاری با حضور سه نفر عضو رسمیت خواهد داشت و آرای صادره با اکثریت معتبر است. در مواردی که عدهٔ مستشاران کمتر از سه نفر باشد، به درخواست هیئت از جانب رئیس دیوان افرادی از بین مستشاران سایر هیئتها انتخاب و در رسیدگی و اتخاذ تصمیم شرکت خواهند نمود.

اعضای جانشین، بعد از انتخاب تا دعوت به کاروظایفی را که دستگاههای مربوط به آنها ارجاع می نمایند انجام می دهند و وقتی برای عضویت هیئت دعوت می شوند که عضو هیئت فوت کند یا استعفا نماید یا بازنشسته گردد یا برای مدتی بیش از ۴ ماه متوالی از انجام وظیفه باز ماند.

اهداف و وظایف دیوان محاسبات

دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی، اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی را به منظور پاسداری از بیت المال هدف دارد و به طرق ذیل اقدام می کند.

الف. کنترل عملیات و فعالیتهای مالی کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی

و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجهٔ کل کشور استفاده می کنند.

ب. بررسی وحسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاستهای مالی تعیین شده در بودجهٔ مصوب، با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذ از دستگاههای مربوطه.

ج. تهیه وتدوین گزارش حاوی نظرات درمورد لایحهٔ تفریغ بودجه وارائهٔ آن به مجلس شورای ملی.

کنترل بودجه به دو ترتیب انجام می گیرد یکی کنترل مالی است و دیگری کنترل اداری.

کنترل مالی یعنی ملاحظهٔ اینکه پرداختهای دستگاههای دولت از حدود اعتبارات مصوبه تجاوز نکند. مقررات قانون بودجه و سایر قوانین مربوط به دقت رعایت شود و حیف ومیل درهیچ قسمت پیش نیاید ویا اگر درجایی احتمال تضییع حقوق عمومی است، از آن جلوگیری بشود.

بدیهی است منظور کنترل این نیست که درمصرف اعتبارات صرفه جویی شود. اعتبار وقتی بر اساس برنامه درست داده شده باشد، مطلوب آن است که تمام آن به مصرف تعیین شده برسد و هدفهای از پیش معین گردیدهٔ سازمان تحقق پیدا نماید. غرض عمدهٔ این کنترل این است که اعتبارات در چهارچوب مقرر قانونی مصرف گردد و پیشرفت کار مطابق هدفها تضمین گردد. کنترل مالی بودجه هم به دو نوع قابل تقسیم است.

۱. نظارت قبل از خرج

۲. نظارت بعد از خرج

۱. نظارت قبل از خرج: بر طبق قانون محاسباتی عمومی مورد اجرا (مصوب سال ۱۳۴۹) برای استفاده ازاعتبارات بودجه که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، به عبارت دیگر برای اجرای بودجه و حرکت از اعتبارو رسیدن به پرداخت پنج مرحله مشخص ازنظر اداری باید پیموده شود (همین مراحل است که غالباً گفته می شود کارها را کند می کند و مسئولین اجرایی علاقه مند هستند که قید شود هزینه را خارج از ضوابط قانون محاسبات انجام دهند وگاهی قانون هم با همین قید ازتصویب مجلس می گذرد). چنان که ذکر شد، قسمت مهمی ازبودجه ازشمول قانون محاسبات عمومی خارج شده است. مرحلهٔ تشخیص، مرحلهٔ تأمین اعتبار، مرحلهٔ تعهد، مرحلهٔ تسجیل و مرحله حواله.

مرحلهٔ تشخیص

مرحلهٔ تشخیص به عهدهٔ دستگاه اجرایی است که باید اعتبار را به مصرف برساند. باید محاسبه کند چه کالا و یا خدمتی را باید بخرد که برای هدفهای سازمان لازم است. مادهٔ ۱۲ قانون محاسبات عمومی، مرحلهٔ تشخیص را چنین تعریف می نماید «تشخیص عبارت است از تعیین و انتخاب کالاها و خدمتها و سایر پرداختها که تحصیل یا انجام آنها برای نیل به هدفهای وزارتخانه یا مؤسسه ضروری است». مسئولیت مرحلهٔ تشخیص در درجهٔ اول به دوش وزیر یا رئیس مؤسسه است.

مرحلهٔ تأمین

مرحلهٔ تأمین اعتبار حسب ماده ۴۵ به عهدهٔ ذیحساب است. این مرحله به دنبال مرحلهٔ تشخیص است؛ یعنی وقتی کالا یا خدمت معین شد، باید اعتبار آن هم تخصیص پیدا نماید. به همین جهت مادهٔ ۱۳ قانون محاسبات می گوید «تأمین اعتبار عبارت است از تخصیص تمام یا قسمتی از اعتبار برای هزینهٔ معین». بنابراین، مقامی که ضرورت خرید کالایی را برای سازمان تشخیص می دهد، تفاوت دارد با کسی که اعتبار به آن تخصیص می دهد. می گویند اگر تأمین کنندهٔ اعتبار شخص دیگری نباشد و میزان هزینهٔ هر خدمت و کالا را در داخل حد تصویب شده نگهداری نکند، هرج و مرج تولید می شود، ضوابط بودجه رعایت نمی گردد و چه بسا از بودجهٔ مصوب دور افتند و هزینه هایی بیش از اعتبار به وجود بیاید.

مرحلهٔ تعهد

تعهد در مرحلهٔ اجرای بودجه پیش می آید و صرف تأمین اعتبار در بودجه برای دولت تعهد پرداخت نیست ضوابط بودجه می گوید بعد از تأمین اعتبار مرحلهٔ تعهد پیش می آید و مادهٔ ۱۴ قانون محاسبات عمومی الزامات دولت را به چهار نوع تقسیم کرده است.

الف. تحویل کالا یا انجام دادن خدمت (فروشنده ای که کالای خریداری شده از طرف مؤسسه را تحویل داد یا کسی که خدمتش ضروری تشخیص داده شده بود، خدمت را انجام داد تازه تعهد برای دولت پیدا می شود).

ب. اجرای قراردادهایی که با رعایت قوانین و مقررات منعقد می شود.

ج. احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاحیت.

د. پیوستن به قراردادهای بین المللی و عضویت در سازمانها یا مجامع بین المللی با اجازهٔ قانون.

وجود هر یك از چهار مورد فوق دولت را متعهد به پرداخت می سازد یعنی مدیون می نماید وباید ازعهدهٔ دین بر آید وقبل از آن دولت تعهدی ندارد. ومسلم است تعهد دولت نباید از اعتبار مصوب خارج باشد.

مرحلهٔ تسجیل

مرحلهٔ تسجیل پس از تعهد است و مادهٔ ۱۵ قانون محاسبات آن را چنین تعریف کرده «تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد مثبته» یعنی در این مرحله میزان بدهی ووجهی تعیین می گردد که باید ازمحل اعتبار به شخص حقیقی یا حقوقی که تعهد به نفعش صورت گرفته تأدیه گردد هر تسجیل باید متکی به مدارك واسناد مثبته باشد و توجه شود که مقررات قانونی آن مورد به طور کامل صورت گرفته باشد. مثلا اگر موضوع تعهد در مقابل تحویل کالا ناشی از خرید است، باید دقت نمایند که مقررات مربوط به معاملات دولتی رعایت شده باشد و اسناد انتشار آگهی مناقصه ویا استعلام بها و غیره ضمیمه باشد.

مرحلهٔ حواله

آخرین مرحله در اجرای بودجه مرحلهٔ حواله و صدور آن است ماده ۱۶ قانون محاسبات عمومی می گوید حواله سندی است که وسیله وزارتخانه یا مؤسسهٔ دولتی برای پرداخت ازمحل اعتبارات مربوط عهدهٔ ذیحساب در وجه ذینفع صادر می شود ــ صدور حواله پس از طی مراحل تشخیص و تأمین اعتبار و تعهد و تسجیل به عمل می آید.

بعد از صدور حواله اقدام دیگری لازم است به نام درخواست وجه. درخواست وجه گرچه به عنوان یك مرحله شناخته نشده ولی اقدام دیگری است که باید انجام شود ــ درخواست وجه سندی است که ذیحساب برای پرداخت حوالهٔ صادرشده به عهدهٔ خزانه صادر می کند و خزانه وجه درخواست شده را در حدود اعتبارات به موجب چك ازحساب درآمد مربوط به حساب بانکی وزارتخانه یا مؤسسه دولتی برای پرداخت به ذینفع منتقل می نماید. خزانه باید وجه درخواست شده را در حدود اعتبار کارسازی نماید. یعنی یك نوع نظارت در این قسمت انجام می گیرد که به این عمل نظارت قبل از خرج گفته می شود. خزانه تکلیف دارد که قبل ازپرداخت وجه صحت صدور درخواست وجه ومطابقت آن را با اعتبارات مصوبه ومقررات قانونی موردرسیدگی قرار دهد وسپس وجوه درخواست شده را کارسازی نماید.

۲. نظارت بعد از خرج: عمده نظارتی که مجلس شورای اسلامی بر بودجه دارد نظارت بعد از خرج است هر چند که نظارت قبل از خرج هم به موجب قانون اساسی ممنوع نشده وحق تحقیق وتفحص اصل ۷۶ شامل این موارد هم می گردد. ولی اقدامات دیوان محاسبات که وابسته به مجلس است وتحت نظر مجلس رسیدگی می نماید، اطلاق نظارت بعد ازخرج را دارد. اصل پنجاه وپنجم قانون اساسی می گوید دیوان محاسبات به کلیهٔ حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجهٔ کل کشور استفاده می کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حسابها و اسناد و مدارك مربوطه را برابر قانون جمع آوری و گزارش تفریغ بودجهٔ هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید. این گزارش باید دردسترس عموم گذاشته شود.

عبارت قانون اساسی حاکی است که رسیدگی دیوان محاسبات رسیدگی بعد ازخرج است «...حسابرسی می نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد...»

وقانون دیوان محاسبات در مادهٔ ۲ وبعد آن همین بیان را دارد «حسابرسی یارسیدگی کلیهٔ حسابهای درآمدوهزینه وسایر دریافتها وپرداختها ونیزصورتهای مالی دستگاهها از نظر مطابقت با قوانین ومقررات مالی وسایر قوانین مربوط وضوابط لازم الاجرا...» و «بررسی وقوع عملیات مالی دردستگاهها به منظور اطمینان ازحصول وارسال صحیح و به موقع درآمد ویا انجام هزینه و سایر دریافتها و پرداختها.»

وبالاخره مادهٔ ۸ قانون دیوان محاسبات این صلاحیت را به تفریغ بودجه می کشاند «تجزیه وتحلیل لایحه تفریغ بودجه ارسالی ازطرف قوه مجریه براساس نتایج حاصل از بررسیها، رسیدگیها ویا حسابرسهای انجام شده وتهیه وارائه گزارش حاوی نظرات به مجلس شورای ملی».

تفریغ بودجه

تفریغ بودجه یعنی بودجه ای که به مورد اجرادرآمده با ارقام قطعی درآمدوصول شده و هزینه‌های قطعی انجام شده، کارش پایان یافته اعلام گردد و صحت آن را تأیید نمایند، قسمت اخیر اصل پنجاه وپنجم قانون اساسی می گوید «... دیوان محاسبات، حسابها و

اسناد و مدارك مربوطه را برابر قانون جمع آوری و گزارش تفریغ بودجهٔ هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید، این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود». مادهٔ ۸ قانون دیوان محاسبات در رابطه با وظایف دیوان می گوید «تجزیه و تحلیل لایحهٔ تفریغ بودجهٔ ارسالی از طرف قوهٔ مجریه بر اساس نتایج حاصل از بررسیها و یا حسابرسیهای انجام شده و تهیه و ارائه گزارش حاوی نظارت به مجلس شورای اسلامی» در اولین ماده قانون دیوان محاسبات که هدفهای این دیوان را شماره می کند، تهیه و تدوین گزارش حاوی نظرات در مورد لایحه تفریغ بودجه و ارائه آن را به مجلس شورای اسلامی از اهداف اصلی شناخته است. قانون محاسبات عمومی هم اساساً فصلی را به تفریغ بودجه اختصاص داده است که مواد ۷۴ تا ۸۰ آن قانون را در برمی گیرد اما چون قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹ است و مقدم بر قانون اساسی و قانون دیوان محاسبات فعلی است، تا حدی قابلیت اجرا دارد که اولا در چهارچوب قانون اساسی قرار گیرد و ثانیاً از طرف قانون دیوان محاسبات اخیر نقض نشده باشد. برابر فصل چهارم قانون محاسبات عمومی سال ۴۹ در امر تفریغ بودجه، مقامات و سازمانهایی مشارکت دارند که عبارتند از ذیحسابها، وزارت دارایی، ممیزین حساب، دیوان محاسبات ودرنهایت مجلس شورای اسلامی یعنی مقدمات تفریغ بودجه با دولت و بررسی نهایی و تصویب آن با قوهٔ مقننه است که کاردیوان محاسبات را هم مستقیماً تحت نظر دارد. مرحلهٔ اول ارسال تدریجی اسناد کامل انجام هزینه ها ازجانب دولت است برای رسیدگی به دیوان محاسبات که دراین مرحله دیوان محاسبات نظارت مستمر خود را اعمال می نماید. مرحلهٔ دوم ارسال لایحهٔ تفریغ بودجه است به دیوان محاسبات. درمرحلهٔ سوم دیوان محاسبات مکلف است لایحهٔ تفریغ بودجه را بررسی نماید و عین لایحه را با اظهارنظرهای خود دربارهٔ گردش امور مالی وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی به وزارت دارایی اعاده دهد. آخرین مرحله تکلیف وزارت دارایی به تسلیم لایحهٔ تفریغ بودجه به مجلس شورای ملی است. قانون اساسی در اصل ۵۵ تحولی در این مراحل به وجود آورده است. فعالیت ووظایف دیوان محاسبات را گسترده تر کرده ودرمقابل به همان میزان از اختیارات دولت کاسته است. قسمت اخیر این اصل می گوید «دیوان محاسبات، حسابها واسناد ومدارك مربوطه را برابر قانون جمع آوری و گزارش تفریغ بودجهٔ هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید...»

قانون اساسی نامی از لایحهٔ تفریغ بودجه نبرده و اگر قانون دیوان محاسبات اخیر نبود، این طور هم استنباط می شد که همهٔ مقدمات کار تفریغ بودجه با دیوان محاسبات

است. وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی بعد از ارسال اسناد به دیوان محاسبات در تفریغ بودجه نقشی ندارند و این دیوان محاسبات است که هم رسیدگی و کنترل می نماید وهم نقطه نظرهایش را در خصوص امور مالی تنظیم می کند و نیز گزارش جریان را به عنوان تفریغ بودجه به مجلس می دهد. اما ماده ۸ قانون دیوان محاسبات که آن هم به اتکای همین اصل ۵۵ تصویب گردیده، در مرحلهٔ تفریغ بودجه وظیفه ای برای قوهٔ مجریه معین کرده و آن تهیهٔ لایحه تفریغ بودجه است؛ یعنی هر چند که دیوان محاسبات رسیدگیها و اظهارنظرهای خاص خودش را دارد مع الوصف تسلیم اصل لایحهٔ تفریغ بودجه را به دیوان محاسبات، به عهدهٔ دولت گذاشته است و در واقع بازگشتی است به ترتیب تفریغ بودجه که در سابق وجود داشت. این سؤال پیش می آید که آیا ماده ۸ قانون دیوان محاسبات اخیر در چهارچوب اصل ۵۵ می گنجد یا چیزی بیش از آن را بیان می کند.
اصل ۵۵ برای دیوان محاسبات دو وظیفهٔ عمده مقرر داشته اول وظیفه ای که به موجب صدر اصل ۵۵ مقرر شده ــ رسیدگی و حسابرسی به کلیهٔ حسابهای وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجهٔ کل کشور استفاده می کنند ــ ودوم وظیفه ای که به موجب ذیل اصل ۵۵ مقرر شده است ــ حسابها و اسناد و مدارك مربوطه را برابر قانون جمع آوری و گزارش تفریغ بودجهٔ هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید. وظیفهٔ دوم دیوان محاسبات همان مسئلهٔ تفریغ بودجه است واسمی از لایحهٔ تفریغ بودجه نبرده است به نظر می رسد از رویه تنظیم لایحه تفریغ بودجه وسیله دولت و ارسال آن به دیوان محاسبات؛ سپس اعاده آن به دولت؛ بعد ارسال آن به مجلس شورا عدول نموده و کار را بر اساس ساده ای بنا نهاده است. دیوان محاسبات را بدون اینکه نیازی به لایحهٔ دولت باشد مأمور تنظیم گزارش تفریغ بودجه ساخته و این گزارش را مستقیماً دیوان محاسبات به مجلس می دهد و به همین جهت عنوان لایحه را برای این گزارش به کار نبرده است. ممکن است گفته شود که عبارت «گزارش تفریغ بودجهٔ هر سال را به انضمام نظرات به مجلس تسلیم می نماید» یعنی گزارشی را از جانب دولت دریافت داشته که همان لایحه تفریغ بودجه است با نظرات خود تسلیم می نماید ووقتی عبارت «به انضمام نظرات» آمده بیشتر مؤید این معنی است پاسخ این است که «گزارش» و «نظرات» به اعتبار دو مرجع جدا ذکر نشده اند بلکه به اعتبار موضوع است. هر دو را دیوان محاسبات باید تهیه نماید گزارش یعنی جریان کار یعنی اینکه اسناد و مدارك هزینه ها چه بوده چگونه رسیدگی شده، چه نواقصی داشته در چه مواردی بازگشت داده شده و به هر حال کنترل از طریق حسابرسی به چه نحو صورت

گرفته و به علاوه دستگاه اجرایی به تکالیف قانونیش در تمام موارد عمل کرده و یا در مواردی مسئولینی تعقیب شده اند وغیره ولی نظراتی که دیوان محاسبات می تواند دربارهٔ گزارش بدهد این است که آیا اصولا این ترتیب تنظیم واجرای بودجه نواقصی داشته یا خیر، در تقسیم اعتبارات مثلا مسامحه شده ودر جریان اجرا مجبور به جابه جایی شده اند یا درآمد را غیر واقعی تخمین زده اند ونظایر اینها یعنی دیوان محاسبات با توجه به اینکه در تمام جریان اجرای بودجه بوده وازریزه کاریها ودقایق آن آشنایی کامل یافته وبه عیوب، نواقص و علل آن رسیده نظراتی ابراز می دارد که در آینده کارساز باشد و اشتباهات مربوط به هر مرحله ای هست تکرار نگردد.

قانون اساسی دراصل ۵۵ اساساً متعرض چیزی به عنوان «لایحه» تفریغ بودجه نشده است درحالی که اگر می خواست ازطریق لایحه تفریغ صورت پذیرد جای مسئله همین اصل ۵۵ بود. قانون اساسی عامداً لایحه را عنوان نکرده تادراین خصوص دولت تکلیفی نداشته باشد ــ مدونین قانون اساسی نخواسته اند که پایان اجرای بودجه وتفریغ آن از طریق لایحه ای باشد که دولت به مجلس تقدیم دارد ومجلس آن را تصویب نمایدموضوع را یك امر فنی وتخصصی پنداشته اند که باید ازمجرای دیوان محاسبات فیصله یابد، اصل ۵۵ قانون اساسی دیوان محاسبات را که دارای هیئتهایی است و علی القاعده وارد و آشنای به امور مالی وبودجه هستند به صورت ابزاری دردست مجلس قرارداده تا آنها به کلیهٔ حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و... رسیدگی و حسابرسی نمایند؛ حدود این رسیدگی هم مربوط به قانون دیوان محاسبات و قانون محاسبات عمومی است. نتیجهٔ کار رسیدگی دیوان محاسبات باید این باشد که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد، دیوان محاسبات با این مشخصات و با این اختیارات و اینکه می تواند و حق دارد همهٔ اسناد مربوط را رسیدگی و جمع آوری نماید، باید گزارش تفریغ بودجهٔ هر سال را به مجلس بدهد و نظرات خود را نیزهمراه آن به مجلس تسلیم نماید. این نظریه بیشتر وقتی تأیید می شود که جریان تفریغ رادرمجلس بیان می نماید. اصل ۵۵ قانون اساسی نمی گوید که مجلس لایحه تفریغ بودجه را رسیدگی ودر نهایت تصویب یا رد کند بلکه تسلیم گزارش تفریغ به مجلس راملاك می شناسد، گزارش بایددردسترس عموم قرارگیرد. اگر موضوع تصویب بود خودبه خود مثل همهٔ مصوبات دراختیار عموم قرارمی گرفت وچون منظور رسیدگی وتصویب مجلس درکارنبوده، تصریح شده که گزارش دیوان محاسبات دراختیار عموم قرارداده می شودوقرائت گزارش حتی بدون اینکه مذاکراتی دراطراف آن صورت

گیرد به نحوی در دسترس عموم قراردادن گزارش است. همان طور که قبلا توضیح داده شد دیوان محاسبات با اختیارات وسیع و تشکیلات گسترده (بر طبق قانون اخیر) در اختیار مجلس شورای اسلامی است. اصل ۵۴ قانون اساسی در این رابطه می گوید «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می باشد، سازمان و ادارهٔ امور آن در تهران و مراکز استانها به موجب قانون تعیین خواهد شد» در حالی که در رژیم سابق و قوانین مربوط به دیوان محاسبات نه در این حد گسترش داشت و نه تا این حد در اختیار مجلس بود. حتی در ماده ۲ قانون دیوان محاسبات مصوب سال ۵۲ تصریح شده بود که «دیوان محاسبات از نظر سازمانی وابسته به وزارت دارایی خواهد بود». وزیر دارایی مستشاران دیوان محاسبات را پیشنهاد می کرد و مجلس هم بعد از انتخاب از بین پیشنهادشدگان آنها را به وزیر دارایی معرفی می نمود[۱۳] و اگر رسیدگی به اسنادی از هزینه ها را هیئت وزیران تشخیص می‌داد که افشای آن خلاف مصلحت مملکت است، دیوان محاسبات حق رسیدگی نداشت[۱۴] و ارتباط دیوان محاسبات با مجلس شورای ملی آن زمان از طریق دولت بود. لایحه تفریغ بودجه از جانب دولت تهیه می شد و برای رسیدگی به دیوان محاسبات می‌رفت و به دولت بازمی گشت و از جانب وزیر دارایی به مجلس تسلیم می شد.[۱۵] با اینکه در همان قانون دیوان محاسبات سال ۵۲ قید شده بود که در اظهارنظرها دیوان و مستشاران آن مستقل هستند ولی قانون طوری تنظیم گردیده بود که آن چنان استقلالی که باید در عمل نداشته و ابزاری در دست دولت باشند و لذا طبیعی بود که لایحه تفریغ بودجه را دولت تهیه نماید، در دیوان محاسبات رسیدگی شود و این لایحه از طریق دولت به مجلس داده شود و مجلس با تصویب آن موضوع را فیصله دهد. اما در حال حاضر که قانون اساسی اشاره ای به لایحهٔ تفریغ نکرده و مجلس را هم در حد دریافت گزارش تفریغ از دیوان محاسبات قرار داده و دیوان محاسبات هم در موقعیتی نیست که لایحه به مجلس بدهد و هم نمی تواند واسطه کار دولت با مجلس قرار گیرد و احتمالا لایحه تفریغ بودجه دولت را رسیدگی کند و به مجلس برساند و با فرض اینکه دولت چنین لایحه ای را به دیوان محاسبات بدهد و یا دیوان محاسبات از دولت چنین لایحه ای را مطالبه کرده و دریافت دارد آنچه را که دیوان به مجلس می دهد ولو اینکه لایحهٔ دولت را هم همراه داشته باشد، گزارش تفریغ بودجه است نه چیزی بیشتر. اما اگر این استدلال پذیرفته شود، در مقابل یك سؤال باقی می‌مانیم و آن مقررات قانون دیوان محاسبات است که بعد از تصویب قانون اساسی و به اتکای همین اصل ۵۵ تصویب شده و ماده ۸ آن با صراحت تمام هم از لایحه تفریغ بودجه نام برده و هم قوه مجریه را مأمور تنظیم

آن ساخته است. البته متصدیان اجرا و دیوان محاسبات نمی توانند به اتکای اصل ۵۵ قانون اساسی از اجرای قانون دیوان محاسبات اخیرالتصویب امتناع نمایند ومثلا دولت لایحه تفریغ را تنظیم نکند زیرا قانون دیوان محاسبات مراحل قانونی از جمله تأیید شورای نگهبان راپشت سر گذاشته واز قانونِ اساسی چنین درك کرده اند که تهیه لایحه تفریغ بودجه ازجانب دولت لازم است. نهایتاً تفاوتی که سیر لایحه تفریغ بودجه درحال حاضر با سابق دارد در این است که سابق به دلیل وابستگی دیوان محاسبات به وزارت دارایی می بایست وزارت دارایی لایحه تفریغ بودجه را تنظیم نماید وبه دیوان محاسبات بفرستدوبعد ازرسیدگی دیوان محاسبات به دولت اعاده شودووزارت دارایی آن را برای تصویب به مجلس ارسال دارد ولی وضع فعلی که قانون محاسبات ازلایحه تفریغ بودجه و وظیفه دیوان محاسبات در این مورد نام برده چنین به نظر می رسد که دیوان محاسبات به عنوان تشکیلات تخصصی و فنی ومحاسباتی مربوط به مجلس شورای اسلامی به لایحه تفریغ بودجه که ازجانب قوه مجریه به مجلس ارسال شده با توجه به سوابقی که خود نیز دارد رسیدگی می نماید. درواقع با قانون دیوان محاسباتی فعلی دیوان محاسبات در این قسمت (لایحه تفریغ بودجه) مانند کمیسیون بودجه وبرنامهٔ مجلس است. می گویند اگر قانون دیوان محاسبات مصوب مجلس شورای اسلامی با وجود سکوت اصل ۵۵ قانون اساسی ازلایحه تفریغ بودجه و تهیه آن وسیله دولت نام برده است، مسئله تازه ای نیستِ زیرا قانون اساسی رژیم سلطنتی هم ذکری ازلایحه تفریغ بودجه نداشت[۱۶] ومع الوصف قوانین عادی براساس سیستم معمول لایحه تفریغ بودجه وترتیب رسیدگی و تنظیم آن را تابع مقرراتی قرار داده بود. به عبارت دیگرِ تهیه لایحه تفریغ بودجه از آنچنان اهمیتی برخوردار نبوده که قانون اساسی متعرض آن شود وهمین که جریان را به عهده قوانین عادی گذاشته کافی بوده است که مقنن بتواند در قانون دیوان محاسبات این تکلیف را به عهدهٔ دولت بگذارد و بعد هم دیوان محاسبات را موظف به رسیدگی به آن سازد.

تکلیف مجلس در تنظیم نظام مالیاتی:

قانون اساسی در مسائل مالی و مالیاتی نیز مجلس شورای اسلامی را محور قرار داده است، اصل پنجاه ویك در این رابطه می گوید «هیچ نوع مالیاتِ وضع نمی شود مگر به موجب قانون، موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می شود». این اصل هیچ راهی را برای وضع مالیات جز از طریق مجلس باز نمی گذارد و همچنین هرگونه بخشودگی را هم موکول به تصویب مجلس ساخته است و به طور کلی

برای موارد معافیت و تخفیف، لزوم قانون را تصریح کرده است. در تکمیل اصل پنجاه ویك، دو اصل هشتادم و هشتادوسوم را داریم که بازدر انواعی ازمسائل مالی، مجلس یعنی نمایندگان ملت صاحب نظر اصلی اند. اصل هشتادم می گوید «گرفتن ودادن وام یا کمکهای بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد» و اصل هشتادوسوم می گوید «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم درصورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد». در دورهٔ معاصر شمار وظایف متنوع دولت با سرعت شگفت انگیزی افزایش یافته است این تحول افزایش وظایف در همهٔ کشورها ملاحظه می شود. دیگر تنها وظایف حکومت ودولت تأمین امنیت واجرای عدالت نیست[۱۷] قانون اساسی جمهوری اسلامی هم وظایف زیادی را برای حکومت تعیین کرده است که اهم آن حفظ استقلال وحاکمیت کشور، برقراری کامل امنیت، آموزش وپرورش وتربیت بدنی رایگان برای عموم، تأسیس مراکز تحقیق، ایجاد رفاه در زمینه تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه، ادارهٔ وزارتخانه ها که هر کدام بخشهای مهمی از امور عمومی را عهده دار هستند با دستگاهها و نهادهای مختلف... از آن جمله اند برای شناسایی بیشتر وظایف کمی و کیفی حکومت اسلامی کافی است مروری بر اصل سوم قانون اساسی داشته باشیم[۱۸] تا وسعت این وظایف معین گردد. برای انجام این وظایف وصدها نوع تکلیف دیگر دولت نیاز به منابع درآمد دارد.[۱۹] تحصیل درآمد برای این وظایف سنگین، آثار اقتصادی، اجتماعی وسیاسی فراوانی دارد که ناشی ازبرداشت ازدرآمد یا دارایی افرادو مؤسسات به عنوان مالیات، قرضه یا عناوین دیگر وخرج آنها ازطرف دولت می باشد که تجزیه وتحلیل آن جنبهٔ اساسی پیدا می نماید. توانایی وکارایی سازمانهای دولتی وکفایت وکاردانی خدمتگزاران عمومی باعث می شود هزینه بجا مصرف گردد ونتایج درخشان به دست آید. همان طور که بی کفایتی دستگاه اجرایی موجب اتلاف منابع ونارضایی عمومی می گردد، بعضی از اصول قانون اساسی وازجمله اصل چهل وپنج، قسمتی ازاین منابع درآمد را مشخص ساخته است. اصل ۴۵ می گوید «انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمینهای موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها وسایر آبهای عمومی، کوهها، دره ها، جنگلها، نیزارها، بیشه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول المالك و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل وترتیب استفاده ازهر يك را قانون معین می کند» عمده درآمد امروزکشورما ازمعادن نفت است که

قسمت عظیمی از هزینه ها را تأمین می نماید یعنی سرمایهٔ مملکت در شکل درآمد مصرف می شود.[۲۰] درواقع هزینه های عمومی باید از طریق مالیات ودرآمدهای ناشی از تولیدات تأمین شود در اینجا این نکته قابل ذکر است که سیاست حکومت جمهوری اسلامی این نبوده ونیست که بر فروش هرچه بیشتر نفت اصرارورزد ووجوه حاصل ازآن را به مصارف غیر تولیدی چون هزینه های جاری اداری برساند، گردش چرخهای ادارات باید بر مداری غیر از استفاده ازمعادن و ازجمله نفت استوار گردد. خطر اتکای تنها به فروش نفت کم نیست. سیاست جمهوری اسلامی در استفاده از درآمد عظیم نفت می باید در جهت بالا بردن سریع ظرفیت تولیدی کشور باشدودر ابعاد مختلف بر توان کشور بیفزاید نه اینکه وسیله ای برای وارد کردن کالاهای مصرفی و گرداندن چرخهای اداری مملکت باشد گرچه دولتهای دوران رژیم جمهوری اسلامی با دشواریهای مختلف مواجه بوده اند ولی حمایت مقام رهبری با پشتیبانی تودهٔ ملت آنها را به شکل بی سابقه ای که درهیچ یك از نقاط دنیا دیده نمی شود با ثبات ومستحکم ساخته است. عمده اشکال این است که پاره ای ازمسئولین اجرایی تجربیات کافی و آگاهی همه جانبه بر مسائل کشور وجهان ندارند و هماهنگی لازم را با سطوح مختلف سازمانی که دراختیاردارند نمی توانند ایجاد کنند ودر نتیجه راه حلهای متناسب و فوری که لازمهٔ چنین مسئولیتهایی است و غالباً بر اساس سوابق کار به دست می آید، به زودی حاصل نمی شود ودر هر مورد به تجربه می پردازند بخصوص در شناسایی راه حلهای اصیل اسلامی گاهی دچار تردید می گردند و به علت اینکه از جانب حکومت اسلامی سوابق عملی نیست معطل می مانند که این قسمت به عهدهٔ فقها وعلمای دین است که ازقبل با مطالعات عمیق بن بست ها را شناسایی نمایندو راه حلهای مناسب اسلامی را مهیا و فراراه مجریان مسئول قرار دهند.

بحث ما دراین قسمت مربوط به مالیاتهاست که قانون اساسی تجویز کرده وحدود و شرایط و موارد آن را به عهدهٔ مجلس شورای اسلامی گذاشته که با وضع قوانین عادی، تفصیل را مشخص سازند. بررسی مجموع درآمدها ومخارج دولت، موضوع علمی است به نام مالیهٔ عمومی. ما تا آنجا که به حقوق اساسی ارتباط پیدا می کند وارد می شویم. سیستم مالیاتی بعد ازپیروزی انقلاب اسلامی هنوز به طور جامع مشخص نشده است. مالیاتهای چهارگانهٔ اصیل اسلامی یعنی خمس، زکاة، جزیه، خراج ومالیاتهای تکمیلی که ضرورت حکومت اسلامی آن را ایجاب می کند، هنوز در قالب منظم قانونی درنیامده و قوانین سابق غالباً با همان حدود واشکالاتی که بر آن وارداست به جای خود باقی است. در مواردی اصلاحات و تغییرات جزئی وسیلهٔ شورای انقلاب ومجلس شورای اسلامی

صورت گرفته که کافی به مقصود نیست. قوانین مالیات باید با بررسی عمیق وهمه جانبه از احکام اسلام و با توجه به وظایف وسیعی که امروز حکومت اسلامی به موجب قانون اساسی عهده دار است، تنظیم و تصویب گردد. البته این کار ساده ای نیست شاید تغییر سیستم مالیاتی از لحاظ اهمیت و تأثیر، قابل مقایسه با تغییر سیستم جزایی باشد با این تفاوت که اشخاص مشمول مجازات نسبت به کل جمعیت کشور درصد ناچیزی را تشکیل می دهد ولی درصد پرداخت کنندگان مالیات خیلی زیاد است و اگر همه انواع مالیات را درنظر گیریم قطعاً همهٔ افراد ملت را در بر می گیرد.

مالیات بهترین و اصلی ترین طریق فراهم ساختن مخارج عمومی است که از آغاز تشکیل سازمانهای مالی به وجود آمده و با توسعهٔ کار دولت علمی به نام مالیه پایه گذاری شده است.[۲۱] و در واقع دولت توان و امکان انجام وظایف را می دهد.

تعریف مالیات

قانون اساسی مالیات را تعریف نکرده فقط اصل ۵۱ در خصوص مالیات این عبارت را دارد که «هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می شود». در خصوص تعریف مالیات نظر واحدی وجود ندارد. علمای اقتصاد و مالیهٔ عمومی و بودجه و حتی علمای علوم سیاسی برحسب دید خود نظری ابراز داشته اند که تعریفی بر مالیات هم دارد. از مجموع این نظرات به عبارتی می رسیم که تقریباً قبول همگانی را دارد: «مالیات برداشت قسمتی از دارایی یا درآمد افراد برحسب توانایی پرداخت آنان برای تأمین مخارج عمومی» است. این تعریف پاره ای از نواقص تعاریف دیگر را فاقد است.[۲۲]

شرایط مالیات

منظور این است که وضع مالیات چه شرایطی باید داشته باشد و مجلس در رسیدگی به لوایح مالیاتی چه ملاکهایی را برای مالیات خوب باید مدنظر گیرد. بررسیهای بسیار در این خصوص انجام گرفته و نظریاتی ابرازشده است و ما با توجه به موضوع این نظریات را با اختصار تمام ارائه می دهیم. اما این به آن معنی نیست که در جمهوری اسلامی عیناً همین شرایط باید در مدنظر باشد و شرایط مناسب دیگری فراموش گردد بلکه باید در درجهٔ اول بر عناوین مالیاتی اسلام چون زکاة، خمس، خراج وجزیه توجه گردد و برای تکمیل و انجام تمام هزینه های دولت اسلامی مثل جنگ و انجام خدمات عمومی دیگر که به

عهدهٔ دولت است، به سوی انواع دیگر مالیات ممکن رفت. دولت اسلامی بدون تردید باید نظام مالی مفصل و بر اساس برنامه ای دقیق داشته باشد و در این نظام طبعاً مالیات مستقیم بیش از مالیات غیرمستقیم مورد نظر خواهد بود.

می گویند از جمله شرایط مالیات عادلانه بودن آن است که در صدر سایر شرایط قرار دارد، وصول در مناسب ترین زمان و ایجاد حداقل زحمت و اشکال برای مؤدی، کم بودن مخارج وصول و بالاخره مشخص و مسلم بودن زمان و مکان و طریق پرداخت برای پرداخت کننده است. این شرایط با درنظر گرفتن وضعیت مؤدی است اما از لحاظ اجتماعی و اقتصادی هم مالیات آثار بسیاری را دارد که لازم است با محاسبات دقیق این آثار از قبل سنجیده شود وضع مالیات ممکن است کالایی را از مرحلهٔ صادرات خارج سازد و یا تولید کالایی را متوقف نماید یا توجه را از نوعی به نوع دیگر بکشاند و یا سطح قیمتها را در مواردی غیر منتظره تغییر دهد.

عدالت مالیاتی. در همین نظریاتی که در خصوص مالیات ابراز شده، شرط عدالت آمده ولی از عدالت مفهوم واحدی نداشته اند. هر مالیاتی که وضع شده مقام تنظیم و تصویب کننده مدعی هستند عادلانه است و اشخاص پرداخت کننده آن را غیر عادلانه می شناسند. معمولا در شناخت مالیاتهای عادله و غیر عادله ملاك و مأخذ دقیق و مورد قبول همه وجود ندارد تا به سهولت بتوان اظهارنظر نمود. مع الوصف معیارهایی در طول زمان شاخص عدالت مالیاتی اعلام شده اند از جمله اینکه عدالت مالیاتی حکم می کند افراد مشابه وضع یکسانی داشته باشند و برای اشخاصی که وضعشان متفاوت است وضع یکسانی نباشد. این اصل بازگشت به اصل تساوی افراد در برابر قانون دارد ــ یکی از حقوق افراد در یك جامعه این است که همهٔ افرادش در برابر قانون وضع یکسانی داشته باشند. آیا قبول این مطلب که از همهٔ افراد مالیات یکسان گرفته شود به این معنی است که از ثروتمند و فقیر یك مبلغ مالیات گرفته شود؟ چون هر دو عضو جامعه اند و هر یك شخصیت جدا و مساوی در مقابل قانون دارند؟ جواب این سؤال هیچ وقت مثبت نمی تواند باشد. ولی می توان گفت مالیات باید عام باشد و تمام افراد جامعه در پرداخت سهیم و شریك باشند. اگر می گوییم تمام افراد شریك در پرداخت مالیات باشند تا عمومیت مالیات چشمگیر باشد مواجه با مواردی می شویم که درآمد افراد در حداقل تأمین زندگی آنان است و دریافت مالیات از چنین افرادی نمی تواند به عدالت نزدیك باشد پس معافیتهای مالیاتی را باید پذیرفت و تساوی افراد در مقابل مالیات را باید به تساوی در فداکاری تبدیل کرد. پرداخت اندکی مالیات از آن کس که درآمد کمی دارد نمایانگر

فداکاری اوست همان طور که پرداخت مالیات بسیار از صاحبان درآمد زیاد این را نشان می‌دهد. بنابراین مالیات تناسبی را که ملاك آن قدرت پرداخت افراد باشد نزدیك به عدالت می‌دانند.[۲۳] با توجه به همین ملاك است که مثلا برابر مقررات مالی حقوق و دستمزدها تا میزانی از پرداخت مالیات معاف است و افزایشهای آن با نرخ تصاعدی مالیات مواجه می‌گردد. بسیاری برای تأمین عدالت مالیاتی به اصل بهای خدمات[۲۴] متوسل می‌شوند و می‌گویند مخارج عمومی باید به تناسب منافعی که از دستگاه حکومت عاید افراد می‌شود بین آنها تقسیم شود و دولت معادل بهای خدماتی را که برای افراد انجام می‌دهد از آنان مالیات اخذ نماید. بنابراین در نهایت عدالت مالیاتی را تحت دو عنوان اصل توانایی پرداخت و اصل بهای خدمات متبلور می‌سازند.

راندمان مالیات. راندمان مالیات یعنی میزان وصول باید قابل توجه باشد. می‌گویند وضع مالیات به سمتی باشد که سهم مهمی از مخارج عمومی را تأمین نماید و برحسب اوضاع و احوال و در سنوات مختلف دچار تغییرات شدید نشود یعنی میزان وصول در یك سال نسبت به سال دیگر تفاوت زیادی نداشته بلکه وضع نسبتاً ثابتی را نشان دهد. مالیاتهای غیرمستقیم معمولا دارای این صفت می‌باشند زیرا از کالاهای مصرفی که مصرفی ثابت یا رو به افزایش دارند مثل نفت و بنزین و دخانیات اخذ می‌شود. مالیات بر درآمد نقطه مقابل این خاصیت را دارد زیرا برحسب اوضاع و احوال اقتصادی درآمد اشخاص دچار نوسانات شدید است و چون مالیات با نرخ تصاعدی اخذ می‌شود، سالهایی که کشور دچار رکود اقتصادی است وصول مالیات هم یکباره دچار نقصان شدید می‌گردد.

سهولت وصول مالیات. سهل الوصول بودن مالیات در شرایط مالیات ذکر شده و بدین معنی است که برای دولت و مردم گرفتاری ایجاد نکند مأمورین را با مشکلات مواجه نسازد. زندگی افراد و وضع معاش و کسب آنها مختل نشود و به مراکز تجارت و کسب و کار و ادارهٔ امور خصوصی و عمومی لطمه وارد نسازد. مالیاتی که مستلزم تفتیش منزل و صدمه به آزادی افراد باشد، سهل الوصول نیست از سهل الوصول ترین انواع مالیات، مالیات بر حقوق و دستمزد است زیرا مسئولین اداری و مدیران و کارفرمایان در موقع پرداخت حقوق کسر می‌گذارند و به خزانه دولت واریز می‌کنند.

جزئی بودن مخارج وصول. مالیاتی که وصول آن مستلزم مأمورین و مستخدمین فراوان و هزینهٔ بسیار است، مطلوب نمی‌باشد زیرا با فرض وصول برای دولت، منبع قابل توجه نیست. بنابراین میزان وصولی در مقایسه با هزینه باید توجه شود و اگر هزینهٔ وصول

درصد بالایی را تشکیل می‌دهد، نباید تمایل به آن نوع مالیات باشد.

معین بودن قانون مالیات. مالیات باید در هر مورد مشخص، معین، صریح و قاطع باشد. هیچ امری به نظر واراده یا دلخواه مأمورین وصول محول نشده باشد وهمهٔ مطالب را باید قانون پیش‌بینی کند. موعد پرداخت، ترتیب وصول ، میزان مالیات، موارد بخشودگی باید بر طبق نصّ قانون باشد، تصویب نامهٔ دولت یا بخشنامهٔ وزارت دارایی نمی‌توانند نقش مهمی داشته باشند و قانون هم نمی‌تواند تقسیم‌بندی یا بخشودگی مالیاتی ونظایر آن را بر عهدهٔ دولت گذارد. رعایت وتوجه به آثار اقتصادی واجتماعی ــ طبع دریافتهای مالیاتی تأثیرگذاری در اقتصاد است در وضع مالیات باید دقت شود که فعالیتهای اقتصادی را متوقف نسازدومانع تولید ثروت نشود. اگر مالیات بر ثروت ودرآمد که منبع مالیات هستند لطمه وارد سازد، درواقع به مالیات لطمه وارد می‌آید. دولت ازطریق مالیات می‌تواند بعضی صنایع را تشویق کند وبعضی فعالیتها را کم نماید. مالیات یکی از ابزار مهم دولت در اعمال نظارت اقتصادی است.

اثرات اجتماعی مالیات هم کم نیست، وضع یك مالیات ممکن است آثار سوئی در اجتماع باقی گذارد و جمع محرومی را محرومتر سازد؛ همان طور که ممکن است آثار نیکویی به همراه آورد. اگر مثلا مالیات اخذ شده صرف هزینهٔ آموزش وپرورش ونظایر آن شود که اگر آن مالیات اخذ نمی‌شد محلی برای این هزینه‌ها نبود، معلوم است که تأثیر مثبت دارد.[۲۵]

سوابق مالیات در ایران

قبل ازانقلاب مشروطیت تحمیلات نادرستی ازجانب حکام ومأمورین مالیه نسبت به مردم صورت می‌گرفت. قانونی حاکم نبود تا اختیارات شاه مستبد ومأمورینش را محدود سازد؛ اساس مالیات مثل غالب کشورهای زراعتی بر زمین ومحصولات زراعی متکی بود ومالیات ارضی دفاتر تفصیلی داشت. ممیزیهایی در سالهای مختلف انجام گرفته بود و مستوفیان بر اساس دفاتر و ارزیابیهای قبلی یك عشر ازدرآمد ملك را به عنوان مالیات وصول می‌کردند وچون در عمل والی و حاکم محل مالیات استان یا شهرستان حوزهٔ حکومتی را مقطوعاً پذیرفته بود، اختیارداشت مخارج ادارات محلی را بپردازد ومازاد آن را به مرکزبفرستد. حاکم محل معمولا به دریافت عشر قانع نبود ویا اختیارات حکومتی که داشت، اجحاف وظلم وستم فراوان به مردم روا می‌داشت. ازاوایل دورهٔ قاجاررقابتی بین انگلیس و روسیهٔ تزاری برای قرض دادن به ایران وجود داشت و شاهان قاجار کسر

مخارج حکومت را از طریق استقراض تأمین می کردند و در مقابل، امتیازات و حقوق خاصی به دول نامبرده می‌دادند که با استقلال کشور منافات داشت. روسیهٔ تزاری و انگلیس تقریباً تمام منابع درآمد کشور را از معادن مختلف و شیلات و راه آهن، و گمرکات و پست و تلگراف و بانك، نشر اسکناس و غیره و غیره در اختیار گرفتند و حتی بسیاری از مأمورین حکومتی با نظر مستقیم آنها نصب و عزل می شدند اززمان ناصرالدین شاه رسم شد که شاه و شاهزادگان و صدراعظمها و مصادر قدرت، به اروپا مسافرت نمایند وهزینهٔ این مسافرتها می بایست به هر ترتیب تأمین شود واگر ازطریق مالیاتها ممکن نبود، ازراه استقراض عملی می شد که بار سنگینی را به دوش ملت می گذاشت. اولین باری که ملت با پیشوایی روحانیت به مقابله با این وضع قیام کرد در واگذاری امتیاز تنباکو به شرکت رژی بود که نارضایتی عموم را برانگیخت و فتوای معروف مرجع تشیع وقت، میرزای شیرازی را به دنبال داشت و با پیروی که مردم ازآن نمودند، حکومت وقت و صاحب امتیاز به نتیجه نرسیدند و مجبور به تسلیم گردیدند و امتیاز لغو گردید.[۲۶] این اقدام ریشه ای شد برای انقلاب مشروطیت. قانون اساسی رژیم مشروطیت و متمم آن با همین سابقه مقرراتی در مورد مالیه عمومی دولت پیدا کرد و به موجب آن تصویب هر نوع مالیات ازوظایف خاص مجلس شورای ملی شد که نمایندگان آن می بایست مستقیماً ازجانب مردم انتخاب گردند وهمین طور پرداخت هر گونه وجهی از خزانهٔ دولت باید با تصویب قبلی مجلس باشد و دیوان محاسبات به صورت سازمان مستقلی پیش بینی شد تا نظارت مستمر بر اجرای درست قانون صورت گیرد و هر نوع استقراض خارجی و داخلی به مجلس واگذار شد و فروش اموال دولت را بدون اجازهٔ مجلس مجاز ندانستند وقوانینی برای انواع مالیات به تدریج از تصویب مجلس گذشت اما مالیهٔ عمومی بعد ازمشروطیت بازهم اصلاح نشد. چند نوبت کارشناس و متخصص از خارج وارد کردند ومسئولیتهای مهم مالی را به آنها دادند و از این طریق بازهم به نفوذ بیگانگان کمك نمودند.

اصول اساسی مالیات و انواع آن

منظور این است که بدانیم برای وضع مالیات چه اصولی باید رعایت گردد قانون اساسی چه قالبهایی را برای مالیات پیشنهاد کرده است که عدول از آن ممکن نیست و انواع مالیات قابل وصول چیست؟

بند اول: اصول اساسی مالیاتها

۱. اصول قانونی بودن مالیات. دولت نمی تواند هیچ نوع مالیاتی وصول کند مگر اینکه قانون آن را تجویز نماید و همین اصل قانونی بودن مالیات به مجلس اختیار می دهد که اهداف مختلفی را ضمن وضع مالیات تأمین نماید؛ مثلا وقتی مالیات بر بازرگانی خارجی وضع می شود ممکن است هدفی مهمتر از تأمین درآمد برای دولت مورد نظر باشد. از طریق مالیات، واردات و صادرات تحت کنترل قرار می گیرند و از تولید کنندگان داخلی حمایت می شود و آنان را در مقابل رقابتهای خارجی حفظ می نماید.

لزوم مجوز قانون برای وصول مالیات در غالب قوانین اساسی کشورها تصریح شده و دولت در وصول هر نوع وجهی بدون مبنای قانون منع گردیده است. قانون اساسی مشروطیت نیز چنین مقرراتی را به همراه داشت.[۲۷] اصل قانونی بودن مالیات بدون تضمین باقی نمانده و برای اینکه از آن عدول نشود و وجهی بر خلاف قانون وصول نگردد، مقررات جزایی و مقررات حقوقی وجود دارد تا افراد ملت در مقابل مطالبهٔ مالیات غیر قانونی به آن متوسل شوند.

در بعضی از کشورها دولت سعی می کند برای وضع مالیات به نحوی از اصل قانونی بودن دور گردد زیرا گذراندن قوانین مالیاتی را از مجلس مشکل می‌دانند بنابراین قوهٔ مجریه مجوزهایی تحصیل می نماید تا مجبور نباشد میزان و مبلغ مالیات را مستقیماً به تصویب مجلس برساند. ما این ترتیبات را با توجه به اصول قانون اساسی بررسی می کنیم. اولا تحصیل اختیار از پارلمان برای وضع قوانین مالیاتی برای هیئت دولت یا نخست وزیر یا وزیر مالیه که معمولا این اختیار را به طور مطلق (در همان کشورهایی هم که دادن اختیارات مجاز است) نمی دهند بلکه به عنوان تعدیل بودجه یا تقلیل مالیات یا جابه جایی آن تفویض می نمایند. قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصل ۸۵ به طور کامل مجلس را از چنین تفویضی منع کرده و می گوید «...مجلس نمی تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند...»

ثانیاً اعطای اختیار به کمیسیون های مجلس برای وضع قوانین مالیاتی که در بسیاری از کشورها مورد استفاده بوده و هست، در جمهوری اسلامی هم با شرایط خاصی امکانپذیر است این شرایط اگر با دقت رعایت شود، مساوی است با عدم جواز مورد — زیرا مجلس فقط در موارد ضروری می تواند اختیار به کمیسیون بدهد و در مورد وضع مالیات گمان ضرورت کمتر می رود و به علاوه مصوبهٔ کمیسیون جنبه آزمایشی دارد و موقتاً در مدتی که مجلس تصویب می نماید قابل اجراست، یعنی به هر حال مصوبات کمیسیون

هم در نهایت بایستی در مجلس تصویب شود.

ثالثاً در بعضی از کشورها قوهٔ مجریه درزمان فترت مجلس یا تعطیل آن قوانین مالیاتی را وضع می کنند و با افتتاح پارلمان آن را به مجلس می دهند و تقریباً مجلس در این مواردد در مقابل امر انجام شده قرار می گیرد. قانون اساسی جمهوری اسلامی راهی برای تعطیل و یا فترت مجلس باقی نگذاشته تا مجالی برای تصویب قانون از غیر مجرای مجلس باشد. انتخابات مجلس باید قبل از پایان دوره انجام شود به طوری که وقفه ای در حضور مجلس پیش نیاید و تعطیلات فصلی و کوتاه مدت مجلس به معنی عدم حضور آن نیست.

رابعاً دستگاه مجریه درپاره ای از کشورها با توسل به قوانین مصوب مجلس و با تفسیر و تعبیر آن قوانین اقدام به وصول مبالغی با عنوانی غیر از مالیات می نماید از جمله با وضع انحصار تولید یا توزیع یك کالا و یا صادرات محصولات کشور دولت می تواند مالیاتهایی وصول کند مثلا در ایران مبالغ مهمی مالیات با عنوان حق انحصار یا سود بازرگانی وصول می شده در حالی که برای وصول این مالیات قانون صریح و مستقیمی وجود نداشت. مجوز وزارت دارایی برای وصول این نوع مالیات، مادهٔ ۲ قانون انحصار تجارت خارجی بود که به موجب آن انحصار تجارت خارجی ایران به دولت ایران واگذار شده بود و دولت مجاز بود با شرایط خاصی این حق را به دیگران واگذار کند. دولت برای واگذار کردن این حق مالیاتی دریافت می کرد که نام آن حق انحصار یا سود بازرگانی بود.

۲. اصل انطباق مالیات با موازین اسلامی. مجلس نمی تواند به هر ترتیب و به هر شکل قوانین مالیاتی وضع کند. برابر اصل ۴ قانون اساسی، قوانین مالیاتی باید بر اساس موازین اسلامی باشد. یك قسمت از موازین اسلام برای همه قابل فهم و درك است مثلا با تأکیدی که اسلام بر عدالت دارد، معلوم است که در مسئله ای چون مالیات باید عدالت رعایت شود و عدالت اقتضا می کند که افراد با شرایط مساوی از لحاظ مالیات اختلافی نداشته باشند، یا مثلا تأکیدی که اسلام بر حمایت از محرومین و مستضعفین دارد، اقتضا می نماید که مالیات آنچنان تحمیلی بر طبقه مستضعف نباشد که از حداقل هزینه زندگی خود بکاهد و مبلغی به عنوان مالیات پرداخت کند. اما رعایت این اصول کلی کافی نیست باید در وضع مالیات به کتاب و سنت مراجعه شود. مالیاتهای اسلامی که عنوان خاص دارند، مورد رسیدگی قرار گیرند. خمس و زکات و خراج و جزیه و آنگاه مالیاتهایی که عنوان خاص ندارند، با شرایط و حدود و قیود لازم معین گردد.

بند دوم: انواع مالیاتها

مالیاتها در درجهٔ اول به دو دستهٔ مهم تقسیم می گردند مالیات مستقیم و مالیات غیرمستقیم. مالیاتی که ازحقوق می گیرند و مالیاتی که ازدارایی وصول می کنند، ازجمله مالیات مستقیم است زیرا شخص مستقیماً پرداخت کننده است. مالیاتی که از بنزین می گیرند، مالیات غیرمستقیم است. اشخاص بنزین می خرند، بهایی که پرداخت می کنند بابت بنزین است ولی به طور غیرمستقیم در بهای پرداختی مالیات هم محاسبه شده است.

انواع مالیات مستقیم

مالیات مستقیم به دودسته تقسیم می شود: مالیات بردرآمد ومالیات بر دارایی. امروزه در غالب کشورها مالیات بر دارایی جای خودرا بر مالیات بردرآمد داده است مع الوصف گاهی ازمالیات بر دارایی هم استفاده می شود. ازلحاظ نظری هم کسانی که طرفداراصل توانایی پرداخت هستند، از مالیات بر دارایی دفاع کرده اند و هم آنها که اصل بهای خدمات راملاك قرارمی دهند، یعنی دستهٔ اول می گویند مجموعه دارایی هر شخص وسیله مناسب و کافی برای پرداخت مالیات می باشد و دستهٔ دوم معتقدند بیشتر خدماتی را که شخص ازحکومت تحصیل می کند مربوط به حفظ و نگهداری دارایی اوست وپرداخت مالیات بر اساس دارایی و متناسب با آن برای مخارج دولت درست است.

با وجود این نظریات به علت اکتشافات علمی و پیدا شدن انواع وسایل که قیمت گذاری آن مشکل بود و برای جلوگیری ازوصول مالیات مضاعف در مورد سهام و برای جلوگیری از مخفی داشتن داراییهای منقول به مالیات بردرآمد روی آوردند. مهمترین مالیات بر دارایی، مالیات بر اراضی است.

مالیات بردرآمد و سیر آن در ایران

مالیات بردرآمد اساسی ترین مالیات مستقیم است که ازدرآمد خالص اشخاص، اعم ازحقیقی یا حقوقی، دریافت می گردد. هر کشوری بر طبق شرایط ومقتضیات خاص خود برای مالیات بردرآمد مقرراتی داشته است. درایران ازقدیم الایام مالیات اساسی مالیات املاك مزروعی بود که عشر درآمد ملك محاسبه ودریافت می شد. در بعضی نقاط درآمد بر اساس سطح کشت و نوع محصول برآورد و نقداً دریافت می گردید و در بعضی نقاط جنسی ونقدی توأم وصول می گردید ولی این مالیات، مالیات بردرآمد اراضی بودنه به طور کلی بردرآمد با هر شکل آن. اولین قانون مالیات بردرآمد تحت عنوان مالیات بر شرکتها و

تجارت، مربوط به فروردین ۱۳۰۹ است که بازرگانان ومشاغل آزاد وحقوق بگیران را مشمول مالیات قرار داده است. دومین قانون مالیات بردرآمد مربوط به ۱۳۱۲ است که کاملتر از قبل است. در سال ۱۳۲۲ سومین قانون مالیات بردرآمد با نظر دکتر میلسپو کارشناس خارجی به مجلس پیشنهاد وتصویب شد وبا شکست برنامهٔ میلسپو قانونش هم لغو شد. چهارمین قانون مالیات بردرآمد مربوط به سال ۱۳۲۸ است که تا ۱۳۳۴ اجرا می شد. پنجمین آن مربوط به فروردین ۱۳۳۵ و اصلاحات آن در سال ۱۳۳۹ است و آخرین قانون مالیات بردرآمد مربوط به اسفند سال ۱۳۴۵ می باشد که هنوز هم با تغییراتی و اصلاحاتی مورد عمل است.[۲۸]

معافیت و بخشودگی در مالیات

همان طور که قانون اساسی وضع مالیات را به عهدهٔ مجلس گذاشته، موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی را هم به عهدهٔ قانون واگذار کرده است. مسئولین اجرا حق ندارند در میزان مالیات تغییر بدهند یا مالیاتی را برقرار سازند، یا مالیات قانونی را اخذ نکنند. بنابراین، قانون باید با صراحت وروشنی مالیاتها وحدود وتخفیفهای آن را روشن سازد و نقطهٔ ابهامی باقی نگذارد. به همین جهت وقتی به قانون مالیاتهای مستقیم سال ۱۳۴۵ مراجعه می کنیم، می بینیم که در مادهٔ ۲ ده دسته از پرداخت مالیات معاف گردیده اند که البته بعضی از این معافیتها با سقوط رژیم سلطنت منتفی است وبسیاری از آن همچنان باقی است ودرپاره ای ازموارد با گذاشتن قانون معافیتهای دیگری هم اضافه گردیده یا در حدود آنها تغییراتی داده شده است.

فصل سوم از باب اول همان قانون مالیاتهای مستقیم، اساساً عنوان معافیت مالیاتی دارد که از جمله حدود معافیت در درآمد سالیانه، معافیت ازحقوق ومیزان آن معافیتهایی که در مورد حقوق بازنشستگی، هزینهٔ سفر، فوق العاده مسافرت، وجوه حاصل از بیمه، عیدی سالانه، انواع معافیتهایی که درصنایع وکارخانجات درنظر گرفته شده وغیره وجود دارد که عیناً در مقام اجرا باید رعایت شود. قوهٔ مجریه جز عمل بر طبق قانون چاره ای ندارد، مالیات را باید اخذ کرد و معافیت باید منظور شود.

حواشی

۱. تفریغ به معنی واریز کردن حساب و فراغت از آن است.

۲. بودجه budget از کلمهٔ فرانسوی (bougette) که به معنی کیف یا کیسهٔ چرمی کوچك بوده گرفته شده است. این کلمه دیگر مورد استفادهٔ فرانسویان نیست ولی در غالب نقاط دنیا به مفهوم اصطلاحی معمول به کار می‌رود. اولین باری که به انگلیس راه یافت به کیفی گفته می شد که مهر وزارت دارایی (court of the exchequer) در آن قرار داشت و بعد به کیفی گفته می شد که صورت دریافتها و پرداختهای کشور را در آن می گذاشتند و هنگامی که در ۱۷۳۳ وزیر دارایی انگلیس صورت دریافتها و پرداختها و گزارش مالی سالانهٔ کشور را به پارلمان ارائه داد، به سیاست او حمله شد و با طعنه به او گفتند: the budget opened و کم کم کلمهٔ بودجه با مفهوم و معنی امروز متداول شد و مثل بسیاری از دیگر کلمات به زبان اقتصادی و مالی ما هم وارد گردید.

مراجعه شود به:

R.S. Edwards, *Budgeting in Public Authorities.* London, George Allen & Unwin Ltd 1959. p.13.

۳. مطالعهٔ وضع مالی و بودجهٔ کشور از جهت تاریخی هم قابل توجه است. هم در دوران قبل از انقلاب مشروطیت و هم زمانی که حکومت مشروطه استقرار پیدا کرد و قانون اساسی و متمم آن تصویب گردید.

قبل از مشروطه فرمان شاه نقطهٔ اصلی امور در داخل کشور بود و امور مالی هم به همین نتیجه می رسید. شخصی به نام وزیر دفتر (وزیر دارایی) را شاه مأمور می ساخت تا بودجهٔ کشور را تنظیم نماید. بودجهٔ مرکز و شهرستانها وسیلهٔ مستوفیان با کمك سر رشته دارها و محررین تهیه می گردید. بودجهٔ هر شهرستان عنوان کتابچهٔ آن شهرستان را داشت. مسئول هر کتابچه در مرکز یك نفر مستوفی بود و ممکن بود یك مستوفی کتابچهٔ چند شهرستان را تهیه کند. در خود شهرستانها هم برای ادارهٔ امور مالی و اجرای بودجه مستوفیانی بودند.

وزیر دفتر بودجهٔ خرج تمام کشور به استثنای قشون را در اختیار داشت و تهیه می کرد. بودجهٔ لشکر وسیله وزیر لشکر تهیه می گردید. در آن زمان حقوقها مادام العمر بود و تا زمانی که حقوق بگیر زنده بود، حقوق دریافت می داشت و پس از مرگ هم به ورثه اش منتقل می شد و ارتباط حقوق با کار زیاد نبود، یعنی حقوق به عنوان کار و شغل داده نمی شد. تنها در لشکر بر طبق درجات حقوق می دادند و لذا ترتیب جدایی داشت و با وزیر دفتر مربوط نمی شد و کتابچه های بودجه در شکل بودجهٔ کل در نمی آمد. دو وزیر دیگر هم وجود داشت یکی وزیر بقایا که مسئول اجرای احکام وزیر دفتر بود و برای مطالعه حساب و وصول بقایا از احکام مستقلا اقدام می کرد و دیگری وزیر خزانه که مسئول عواید و مخارجی بود که به حساب کتابچه های شهرستانها نمی رفت بلکه مستقیماً به حساب خزانه در مرکز می رفت، مثل عواید گمرك و ضرابخانه و بعض از مخارج که از همین حساب خزانه پرداخت می شد. هر ساله وزیر دفتر (وزیر دارایی) حکمی برای تهیهٔ کتابچه های ایالات و ولایات در ماه هفتم سال صادر می کرد و از طریق وزیر بقایا به مستوفیان ابلاغ می شد و تا آخر سال هر مستوفی می بایست کتابچهٔ مربوط به خود را تهیه نماید و به وسیلهٔ وزیر بقایا برای وزیر دفتر بفرستد. وزیر دفتر رسیدگی به این کتابچه ها را به هیئت یا شخصی واگذار

می کرد و اگر لازم می شد، مستوفی مربوطه هم حضور می داشت. پس از آن وزیر دفتر و بعد صدراعظم کتابچه ها را مهر می کردند و تصویب نهایی کتابچه ها با شاه بود که پس از آن برای اجرا و از طریق وزیر بقایا به حکام ابلاغ می شد.

بعد از انقلاب مشروطیت بر طبق قانون اساسی ومتمم آن ظاهراً مجلس محور قدرت گردید وتصویب بودجه به مجلس واگذار شد. بر طبق اصل ۱۸ قانون اساسی مشروطیت «تسویهٔ امور مالیه، جرح وتعدیل بودجه، تغییر دروضع مالیاتها وردوقبول عوارض و فروعات وهمچنان ممیزیهای جدیده که ازطرف دولت اقدام خواهد شد، به تصویب مجلس خواهد رسید» واصل ۹۶ متمم قانون اساسی می گفت «میزان مالیات را همه ساله مجلس شورای ملی به اکثریت تصویب و تعیین خواهد نمود» واصل ۴۶ متمم قانون اساسی امور مالی را در انحصار مجلس شورای ملی قرار داده بود. «پس از انعقاد مجلس سنا تمام امور باید به تصویب هر دومجلس برسد... مگر امور مالیه که مخصوص مجلس شورای ملی خواهد بود...» ودرانتهای اصل ۲۷ که قوای سه گانه را ازهم تفکیک می کرد، این عبارت وجودداشت «وضع وتصویب قوانین راجعه به خرج ودخل مملکت ازمختصات مجلس شورای ملی است». با این اصول قانون اساسی رژیم سلطنت، امور مالی و بودجه را به مجلس شورای ملی واگذار ساخته بود و نویسندگان اولیه آن نظر داشتند که نمایندگان ملت حق اظهارنظر واخذ تصمیم را دراین مواردداشته باشند. دراولین دوره تقنینیه (۱۷ شعبان ۱۳۲۴ قمری تا ۲۶ جمادی الاولی ۱۳۲۶) کمیسیون مالی مجلس سعی در تعدیل مخارج کشور کرد و بسیاری ازمستمریات را حذف یا کم کرددردورهٔ دوم مجلس برای اولین دفعه بودجه ای ازطرف دولت تهیه شد و در مقدمهٔ آن وضع دارایی و عواید و قروض کشور را در آن تاریخ روشن می سازد.

مخارج. میزان کل هزینه ای که برای آن سال (۱۳۲۸ قمری) درنظر گرفته شده ۱۴ میلیون و۶۱۸ هزار تومان و مجموع عایدات ۱۴ میلیون و۱۱۶ هزار تومان پیش بینی گردیده که کسری بودجه را ۵۰۰ هزار تومان نشان می دهد.

۴. علمای مختلف مالیه بودجه را به صور مختلف تعریف کرده اند ازجمله می گویند «بودجه سندمالی است مربوط درآمد و هزینهٔ دولت» (Maurice Duverger, *Finaces Publiques,* 1965) این تعریف از مدت بیگانه است و نتیجه ای هم در آن مشهود نیست.

درتعریف دیگر می گویند «بودجه، دراصطلاح کلی، یك برنامهٔ مالی است برای مدت محدودی اززمان وبودجهٔ دولت عبارت است ازبرآوردهزینه ها وپیش بینی درآمدها برای یك دورهٔ آتی که همراه آن درآمدها و هزینه های قطعی سال گذشته و جاری نیز ارائه می شود.»

(John F, Due, *Government Finance,* 1963.)

تعریفی که در *Terminology of Cost Accountancy* شده می گوید بودجه بیان مالی ویامقداری سیاسی است که در طول مدتی معین اززمان آینده برای وصول به هدف تعیین شده باید تعقیب شود.

و ازجمله تعریفها در رابطه با بحث ما تعریفی دیده می شود که می گوید:

«بودجه یکی ازوسایل مالی نظارت قوهٔ مقننه بر دولت و نشان‌دهندهٔ اشکال مالی،مداخلهٔ دولت در فعالیتهای اقتصادی کشور است». این تعریف به قوهٔ مقننه ووظیفهٔ مهمش توجه کرده واز کتاب ذیل اخذ شده است:

Pierre Tabatoni, Hubert Brochier, *Economic Financier*, 1963.

دائرة المعارف بریتانیکا درمقام تقسیم انواع بودجه درآمد و برای هر نوع بودجه تعریفی می دهد. در درجهٔ اول بودجه را به بودجهٔ بازرگانی business budget و بودجهٔ دولت government budget تقسیم می کند اولی را سند مالی می داند که بهترین ومناسب ترین برآوردها را برای اجرای عملیات یك مؤسسه در مدت محدودی اززمان در آینده عرضه شده است ودومی را پیش بینی درآمدها و برآورد هزینه ها درمدت محدودی از زمان می شناسد.

قانون محاسبات عمومی مصوب ۲۰ اسفند ۱۳۱۲ که تا سال ۱۳۴۹ اعتبار داشت بودجه را چنین تعریف کرده است:

بودجه لایحهٔ پیش بینی کلیه عواید و مخارج است برای مدت یك سال شمسی (سنه مالی) که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد (مجموعه قوانین سال ۱۳۱۲).

در این تعاریف جهات مشترك زیاد است که آنها را به هم نزدیك می سازد. این جهات عبارتند از: بودجه مربوط به یك دورهٔ معین است، بودجه پیش بینی آینده است، بودجه شامل پیش بینی درآمدها و برآورد هزینه هاست.

۵. برای اینکه تسلیم بودجه به مجلس درروزهای آخر اسفند نباشد، قانون محاسبات عمومی سال ۴۹ ماده ۲۶ تصریح نموده که لایحهٔ بودجهٔ کشور باید منتها تا پنجم بهمن ماه هر سال همراه با اطلاعات زیر به امضای نخست وزیر به مجلس شورای ملی تقدیم شود: «۱ـ مقدمهٔ بودجه شامل توضیحات لازم دربارهٔ لایحه بودجه پیشنهادی و آثار و نتایج اجرای آن ۲ـ درآمدهای وصول شده و هزینه های انجام شده در سال مالی قبل ۳ـ پیش بینی درآمدها و برآورد هزینه های سال جاری ۴ـ هر نوع اطلاع دیگری که ضروری تشخیص داده شود».

و تبصره ۷۷ بودجهٔ سال ۶۲ چنین می گوید «به منظور ایجاد فرصت بیشتر برای فراهم آوردن مقدمات اجرای بودجهٔ هر سال در سال قبل مهلت مقرر در ماده ۲۶ قانون محاسبات عمومی مصوب دی ماه ۱۳۴۹ در مورد تقدیم لایحه بودجه کل کشور از طرف دولت به مجلس شورای اسلامی از «پنجم بهمن ماه هر سال» به «پنجم آذرماه هر سال» اصلاح می شود.

۶. در بودجه سال ۱۳۶۲ نیز مواردی بسیار از این قبیل دیده می شود که شاید قسمت عمده هزینه ها را دربر گیرد. بند الف تبصرهٔ ۶ قانون بودجه می گوید «حداکثر تا مبلغ پنجاه میلیارد ریال از اعتبار موضوع این تبصره در ارتباط با عملیات عمرانی ضروری به تشخیص هیئت وزیران از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنی بوده و مصرف آن تابع آیین نامه ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

و بند پ تبصره ۷ قانون بودجه سال ۶۲ می گوید «تا مبلغ دو میلیارد ریال از اعتبار موضوع این تبصره به منظور انجام هزینه های ضروری با تشخیص هیئت وزیران بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت قابل مصرف می باشد...»

و بند پ تبصره ۹ قانون بودجهٔ سال ۶۲ نیز یکصد میلیارد ریال اعتبار عمرانی (سرمایه گذاری ثابت) مربوط به بازسازی و نوسازی مناطق جنگ زده از شمول قانون محاسبات و سایر مقررات عمومی استثناء کرده است. بند ب تبصره ۱۶ و تبصره ۱۸ و بند الف تبصره ۱۹ و بند ب تبصره ۲۳ و تبصره های ۲۴، ۲۹،

۳۲، ۳۸، ۴۲، ۴۹، ۵۹، ۶۲، ۶۶ و ۷۵ نیز از شمول قانون محاسبات عمومی خارج شده اند.

۷. قانون محاسبات عمومی که اکنون در حال اجرا است مصوب ۱۳۴۹ می باشد که از اول سال ۱۳۵۰ به مورد اجرا گذاشته شد. و قبل از آن بر طبق قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۱۲ عمل می شد. مجلس و دولت تاکنون اقداماتی داشته اند که در جمهوری اسلامی قانون محاسبات عمومی جدیدی تهیه و تصویب نمایند اما هنوز به مرحلهٔ نهایی نرسیده اند. یك لایحه و یك طرح در خصوص محاسبات عمومی در جریان کمیسیون های مجلس است که سرنوشت آنها معلوم نیست. نتیجه وقتی مطلوب خواهد بود که اولاً با دقت و در کمال بی نظری معایب و محاسن قانون محاسبات فعلی مشخص شود، ثانیاً طرح و یا لایحهٔ جدید به نحوی تنظیم شود که واقعاً معایب مشخص گذشته را از بین بردارد و مشکلات جدیدی را به همراه نداشته باشد تا مسئولین و مأمورین با علاقه قانون را اجرا کنند و هم اجرای آن سهل باشد و هم ازمیزان دقت نکاهد. قانون محاسبات چون مورد اجرای فراوان دارد، با سرعت عیوب آن آشکار می شود و بنابراین در تنظیم آن باید کسانی که سالها با امور مالی و بودجه کار کرده اند دخالت نمایند هر راهی که در آن امکان سوءاستفاده است مسدود سازند و هر جا که باعث تأخیر امور اجرایی می شود راه علاج باقی گذارند. به یك مقام اجرایی آن اندازه اختیار داده نشود که تصمیمات همهٔ ارگانها به ارادهٔ او وابسته باشد. مثلا یکی از عیوب قانون فعلی محاسبات عمومی را قدرت ذیحساب می دانند. ذیحساب بر طبق تعریف ماده ۲۴ همان قانون «مأموری است که به موجب حکم وزارت دارایی برای ادارهٔ امور حسابداری وزارتخانه یا مؤسسهٔ دولتی و نگاهداری حساب و حفظ اسناد و دفاتر مربوط در مرکز و یا در شهرستان به این سمت منصوب می شود و نیز به عنوان عامل خزانه مسئولیت تحویل و تحول و نگاهداری وجوه و نقدینه های دولتی و سپرده ها و اوراق بهادار را به عهده دارد». و یا اینکه ذیل همین ماده می گوید «ذیحساب زیر نظر وزیر و یا رئیس مؤسسهٔ مربوط وظایف خود را انجام می دهد» او را حاکم مطلق و تصمیم گیر نهایی در وزارتخانهٔ محل کار می شناسند، می گویند در هر مورد ذیحساب اجرای برنامه ها را می تواند با عنوان مخالف بودن با مقررات متوقف سازد و مقررات را طبق نظر خود تفسیر کند. ذیحساب در زیر سپر قانون کارشکنی می کند و با تمام قدرت اجرایی وزارتخانه مقابله می نماید و موفقیت وزارتخانه بستگی به روابطش با ذیحساب و نظر وزارت دارایی و اقتصاد دارد. عملا کنترل ذیحساب تبدیل به عامل بازدارنده شده است. وزارت دارایی همیشه خود را صاحب خزانه می شناخته و برای خود نسبت به دیگر وزارتخانه ها برتری و تفوقی قائل بوده و از طریق ذیحساب این قدرت را اعمال می کرده است، کدام وزیر جرئت داشته در مقابل ایراد درست یا نابجای ذیحساب دستور پرداخت وجه بدهد و خود را زیر سؤال دیوان محاسبات گذارد. این مسئله باید ریشه یابی شود که آیا طبع برقراری ذیحسابی این بوده که مشکل بیافریند و هر شرایطی برای آن برقرار شود باز هم همین خاصیت را دارد که وزارت دارایی را به صورت عامل اساسی در برابر سایر وزارتخانه ها قرار می دهد؟ آیا اشکال از این نبوده که اطلاعات مالی ذیحسابان زیاد بوده و به زیر و بم قوانین آشنا بوده اند و در جهت رونق دادن به کار خود در مقابل دیگر مسئولین اجرایی قرار می گرفتند و آیا نبوده اند ذیحسابانی که به دلیل وارد نبودن به مقررات، تسلیم کامل وزارت محل کار شده اند؟ یعنی در بسیاری موارد آنچه را که به ذیحساب عملا قدرت داده و احیاناً مشکل تراشیده این بوده که طرف مقابل او مقررات مالی را نمی دانسته است و ناچار بوده حتی ایرادات نادرست ذیحساب را هم بپذیرد. بحث در این

زمینه فراوان است فقط به ذیحسابی اشاره ای شد که عامل اختلافی است بین وزارت دارایی وسایر سازمانهای اداری کشور ومشکلات دیگری هم قانون محاسبات عمومی فعلی دارد که باعث شده قسمت مهمی از انجام هزینه‌ها را از کانال آن با استثنائات قانونی خارج سازند ولی برای جانشینی قانون محاسبات باید دقت زیاد شود و همهٔ جوانب بررسی گردد. توقع این نیست که قانونی تصویب شود که ایراداتش بیش از قانون موجود باشد و بلافاصله پس از تصویب نیاز به اصلاح داشته باشد، خوب است طرح یا لایحه ای که در شرف تصویب است در اختیار همهٔ مسئولین مالی در سطوح مختلف گذاشته شود. تا با تفصیل نواقص و ایرادات را شناسایی نمایند. روی کلمات و عبارات دقت شود که هرچه در این خصوص کار انجام گیرد و مطالعه صورت پذیرد و از متخصصین کمك گرفته شود بجاست.

قانون محاسبات عمومی فعلی دارای پنج فصل است در فصل اول ازمواد ۱ الی ۲۵ بسیاری ازعناوین مالی و اداری را تعریف کرده از جمله تعاریف بودجهٔ عمومی و اجزای آن، وزارتخانه، مؤسسهٔ دولتی، شرکت دولتی، سال مالی، اعتبار، مواد، هزینه، درآمد عمومی، درآمد اختصاصی، درآمد برنامه، درآمد شرکتهای دولتی. تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل، حواله، درخواست وجه، تنخواه گردان، پیش پرداخت، علی الحساب، ذیحساب و جمعدار را در بردارد.

در فصل دوم ازمواد ۲۶ الی ۳۰ با عنوان تهیه و تصویب بودجه، طریق تهیه و تنظیم ومحتوی بودجه‌را معرفی ومراحلی راکه بودجه می باید بیان داشته و ازمتمم بودجه ولایحه اصلاح بودجه که درصورت تغییر در ارقام به دلیل افزایش اعتبار یانقل و انتقال اعتبار در داخل بودجه پیش می آید نام برده است.

در فصل سوم ازمواد ۳۱ الی ۷۳ به ترتیب اجرای بودجه پرداخته است. در بند اول این فصل که عنوان درآمد دارد، تصریح نموده که پیش بینی درآمد در بودجه مجوزی برای وصول از اشخاص نیست ودر هر مورد محتاج به مجوز قانونی است و ازطرف دیگر وصول درآمد بر طبق مقررات مجاز است ولو اینکه در بودجه منظور نشده باشد، حساب خزانه در بانك مرکزی محل اجتماع کلیهٔ وجوه وصولی و درآمدها شناخته شده (به استثنای وجوه بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکت سهامی بیمه ایران) و شرکتهای دولتی بدون قیدوشرط می توانند ازوجوه متعلق خود ازخزانه برداشت نمایند. برای سپرده ووجه الضمان ووثیقه حساب خاصی با مقرراتی پیش بینی کرده است، شرکتهای دولتی را از لحاظ ترازنامه و حساب سود وزیان و تنظیم و تصویب بودجه تابع موازینی ساخته است، طرقی برای وصول درآمد درنظر گرفته مثل چاپ تمبر و اوراق بهادار که با نظارت هیئتی صورت می گیرد. و بالاخره ضوابطی برای مطالبات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و تأخیر آن وموارد اضافه دریافتی دارد. در بند دوم که عنوان هزینه دارد، تصریح نموده که وجود اعتبار در بودجهٔ کل کشور به خودی خود برای اشخاص ایجاد حق نمی کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط به خود باشد.

در این قسمت مقررات مربوط به مراحل تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل وصدورحواله درمورد هزینه‌ها توضیح داده شده است ازجمله تأمین اعتبار به عهدهٔ ذیحساب گذاشته شده‌ومسئولیت تشخیص‌و انجام تعهد و تسجیل به عهدهٔ وزیر یا رئیس مؤسسه واگذار گردیده و ضوابطی برای واگذاری و واریز تنخواه گردان دارد. اعتبارات سری را ازشمول مقررات عمومی خارج ساخته وفقط صدورحوالهٔ وزیریا مؤسسه را برای پرداخت و گواهی مصرف مقامات مزبور را برای هزینه قطعی کافی دانسته است.

اعتبار هزینه های پیش بینی نشده یا پیشنهاد وزارت دارایی و موافقت نخست وزیر پس از تصویب کمیسیون بودجهٔ مجلس قابل مصرف شناخته شده است. برای دیون بلامحل و برای مواردی که لازم است قبل از انجام تعهد وجهی پرداخته شود و هزینه های سازمانهای دولتی خارج از کشور و بسیاری از موارد دیگر هزینه ترتیباتی را مقرر داشته است.

در بند سوم این فصل که اختصاص به معاملات دولتی دارد، ازمادهٔ ۶۸ الی ۷۴ مقررات کلی مربوط به مناقصه و مزایده را که وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی باید برای معاملات اعم از خرید و فروش واجاره و استجاره وپیمانکاری واجرت کار وغیره منظور دارند، معین نموده است وده موردی را که معاملات دولتی مشمول مناقصه و مزایده نیست، برشمرده است.

معاملات را برای استفاده ازمناقصه ومزایده به سه نوع تقسیم کرده است: معاملات جزئی، متوسط و معاملات عمده و ضوابط دقیق این موارد را موکول به آیین نامهٔ اجرایی نموده است.

در فصل چهارم با عنوان تفریغ بودجه ازمواد ۷۴ الی ۸۰ مقرراتی برای ذیحسابان ووزارت دارایی و دیوان محاسبات دارد. ذیحساب باید صورت دریافت وپرداخت را با اسناددرمهلت معین به وزارت دارایی تسلیم دارد. وزارت دارایی مکلف است در مهلت مقرر نسخهٔ اصلی صورت حساب و اسناد را به دیوان محاسبات بفرستد، همچنین مکلف است لایحهٔ تفریغ بودجه را تا پایان ماه نهم سال مالی بعد به دیوان محاسبات ارسال دارد ودیوان مکلف است ظرف سه ماه رسیدگیهای لازم رابه عمل آوردوعین لایحه رابا اظهارنظر خود به وزارت دارایی اعاده دهد تا آن وزارت به عنوان لایحهٔ تفریغ بودجه به مجلس تقدیم نماید.

لایحهٔ تفریغ بودجه باید همراه اظهارنظر دیوان محاسبات وحاوی گزارش لازم دربارهٔ امورمالی سال مورد عمل بودجه و متضمن صورت ارقام قطعی درآمدهای وصول شده و هزینه های انجام یافته باشد.

فصل پنجم باعنوان مقررات متفرقه ازمادهٔ ۸۰الی۹۸قانون راتشکیل می دهدوبه موجب آن اموال غیر منقول وزارتخانه ها ومؤسسات دولتی را به دولت شناخته وحراست آن به عهدهٔ وزارتخانه ای است که مال را در اختیار دارد و وزارتخانه ها با موافقت نخست وزیر می توانند حق استفاده ازاین اموال را به هم واگذار کنند و در مورد اموال منقول نیزوزارتی که آن را در اختیار دارد، مسئول حفظ است ورسیدگی و نظارت و تمرکز حساب این اموال با وزارت دارایی است. سهام و اسناد مالکیت اموال غیر منقول و تضمین نامه های جمعداران و سایر اوراق بهادار متعلق به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و سهام متعلق به دولت در شرکتها باید در خزانه داری کل یا محلی که ازجانب خزانه داری کل معین می شود، نگهداری گردد. حسابهای خزانه با حداقل امضای مشترك دونفر ازمقاماتی که به بانك مرکزی معرفی می شوند، قابل استفاده است و استفاده از حساب وزارتخانه ها با امضای مشترك ذیحساب وامضای مجازدیگر به معرفی خزانه است. در صورتی که ذیحساب تشخیص دهد که پرداخت وجهی مخالف مقررات است، مراتب را به وزیر و یا رئیس مؤسسهٔ مربوط یا مقامات مجاز ازطرف آنان اعلام می کند و هرگاه مراجع مزبور مسئولیت امر را کتباً به عهده گرفتند، ذیحساب مکلف است وجه را پرداخت کند و موضوع را به وزارت دارایی گزارش دهد. وزارت دارایی در صورتی که مورد را خلاف تشخیص داد، مراتب را برای تعقیب به دادستان دیوان محاسبات اعلام می دارد.

ودرهمین فصل مقررات مربوط به تخلفات و تعقیب هم گنجانده شده وبالاخره مقرر گردیده که همهٔ لوایحی که جنبهٔ مالی دارد، امضای وزیر دارایی را هم داشته باشد و تصویب نامه های پیشنهادی وزارتخانه ها که جنبه مالی دارد، قبلا به وزارت دارایی فرستاده شود با این ترتیب به موجب این قانون وزارت دارایی نوعی قدرت و اختیار در برابر سایر وزارتخانه‌ها پیدا می نماید.

۸. در انگلستان تا ۱۶۸۸ شاه تصویب بودجه را عهده دار بود و با تحولی که در زمان چارلز دوم صورت گرفت این حق از شاه سلب گردید. در ایالات متحدهٔ امریکا بعد از جنگهای استقلال یعنی در ۱۷۸۳ حق تصویب بودجه به دست نمایندگان ملت قرار گرفت و در فرانسه پس از انقلاب ۱۷۸۹ دیگر دولت حقی برای تصویب بودجه نداشت. در همهٔ این موارد ملت در مقابل استبداد زمان ایستاده است و گرچه بازهم به نحو دیگری نظر واقعی ملت تأمین نمی شود ولی ظاهراً نام ملت را دارد. انقلاب مشروطیت ایران هم متأثر از این جریان می باشد. یکی از دلایل عمدهٔ انقلاب مشروطیت بیگانه بودن ملت از جریان مالی حکومت بود و حتی وقتی رژیم مشروطیت استقرار یافت، مجلس اول با همین مانع مواجه شد و برای اینکه حق تصویب بودجه را به دست آورد، تلاش می کرد. قانون اساسی ومتمم قانون اساسی رژیم مشروطیت با قبول اصول تفکیك قوا وظایف دولت از قوه مقننه جدا شد و مراحل چهارگانهٔ بودجه معین گردید وتصویب ونظارت بر اجرای بودجه به عهدهٔ قوه مقننه قرار گرفت ونخستین بودجه در سال ۱۳۲۸ قمری درمجلس دوم رسیدگی و تصویب شد.

۹. در بعضی از کشورها از جمله انگلیس در زمانی که بنابراین شد بودجه تنظیم نمایند، دولت ترجیح می داد که بودجه ای چندساله بنویسند تا از نظارت پارلمان ودخالت نمایندگان حتی المقدور دور باشد گرچه این تفکر، یعنی داشتن بودجهٔ بیش از یك سال قدیمی است، ولی به دلایل دیگری از جمله نیاز اقتصاد کشور موافقینی پیدا کرده است و بعضی پیشنهاد می کنند صرفه جویی در وقت کارشناسان و هزینه ها ایجاب می کند که هر دو سال یك بار بودجه تنظیم شود.

۱۰. موافقین اصل تعادل، راه جبران کسر بودجه را منحصر به قرض گرفتن دولت می دانند واستدلال می کنند اگر کسر بودجه باشد، راه برطرف کردن آن قرضهٔ عمومی است ودرعین حال اعتراف دارند به حکم شواهد تاریخی. وقتی دولتی با قرضهای انباشته مواجه شد با انتشار اسکناس قرض را ازراهی غیر درست تأدیه می نمایند ودرقدیم درمقام انبوه قرضه ازوزن یا عیارسکه ها می کاستندوپول کم بهاتری را به جای پول گران رواج می‌دادند.

۱۱. درایالات متحده امریکا برای هر وزارتخانه بودجه ای جدا تنظیم می شد ووحدت در بودجه مورد عمل قرار نگرفته بود اما کم کم متوجه اهمیت وحدت بودجه شدند و اولین بودجه واحد (Unified Budget) برای سال مالی ۱۹۶۹ تهیه شد وتوسط رئیس جمهور وقت به کنگره تسلیم شد.

۱۲. بر طبق قانون دیوان محاسبات ۱۳۵۲ دیوان محاسبات دارای ۵ شعبه ویك دادسرا و تعدادی ممیز حساب وکارمند اداری بود. هر شعبه مرکب ازسه مستشار بود که یکی ازآنها سمت ریاست را داشت. رئیس شعبهٔ اول سمت ریاست کل دیوان را عهده دار بود و با پیشنهادوزیر دارایی ازجانب شاه وقائم مقام رئیس کل که با حکم وزیر دارایی منصوب می گردیدند، مستشاران دیوان محاسبات از بین مستخدمین رسمی دولت و با شرایط خاصی (نداشتن بیش از شصت سال، داشتن مدرك لیسانس، سمتهای خاص ادارهٔ

امور مالی و ۱۵ سال سابقه خدمت رسمی دولت) انتخاب می شدند؛ به این ترتیب که وزیر دارایی می بایست نام چهل نفر از کارمندان دولت را که شرایط فوق را داشتند، به مجلس شورای ملی معرفی نماید و مجلس بر اساس گزارش کمیسیون دارایی و بودجه از بین چهل نفر معرفی شده، ۱۵ نفر را به عنوان مستشار اصلی و پنج نفر مستشار جانشین انتخاب می کرد و به وزیر دارایی معرفی می نمود.

رؤسای شعب پنج گانه از جانب اجتماع مستشاران معین می شدند.

۱۳. مادهٔ ۳ دیوان محاسبات سال ۵۲ می گفت «دیوان محاسبات دارای پنج شعبه و یك دادسرا و تعداد کافی ممیز حساب و مستخدمین اداری می باشد. هر شعبه مرکب از سه مستشار است که یکی از آنها رئیس شعبه خواهد بود. رئیس شعبه اول ریاست کل دیوان محاسبات را نیز به عهده خواهد داشت و به پیشنهاد وزیر دارایی با فرمان همایونی به این سمت منصوب خواهد شد. تبصره: دیوان محاسبات دارای یك قائم مقام رئیس کل می باشد که از بین رؤسای شعب به پیشنهاد رئیس کل دیوان محاسبات با حکم وزیر دارایی تعیین خواهد شد» و مادهٔ ۵ همان قانون می گفت «وزیر دارایی موظف است... نام چهل نفر از کارمندان واجد شرایط را... به مجلس شورا پیشنهاد کند... مجلس ۱۵ نفر به عنوان مستشار اصلی و پنج نفر را به عنوان مستشار جانشین انتخاب و به وزارت دارایی معرفی خواهد نمود» (مجموعهٔ قوانین سال ۵۲ صفحه ۶۹).

۱۴. مادهٔ ۱۵ قانون دیوان محاسبات سال ۵۲ می گفت «رسیدگی به اسناد مربوط به هزینه هایی که افشای آن به تشخیص هیئت وزیران برخلاف مصالح مملکتی باشد، مشمول مقررات این قانون نخواهد بود. آیین نامهٔ نحوهٔ رسیدگی و اتخاذ تصمیم نسبت به این گونه اسناد از طرف وزارت دارایی تهیه و پس از تأیید هیئت وزیران به تصویب کمیسیون دارایی مجلسین خواهد رسید» (مجموعه قوانین سال ۵۲ صفحه ۷۰).

۱۵. بر طبق مادهٔ ۱۸ قانون دیوان محاسبات سال ۵۲ «لایحه تفریغ بودجه هر سال باید در هیئت عمومی دیوان محاسبات رسیدگی و به انضمام گزارش و اظهارنظر هیئت مذکور و بر اساس ماده ۷۸ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۵ دیماه ۱۳۴۹ از طرف وزیر دارایی به مجلس شورای ملی تقدیم گردد...»

مادهٔ ۷۸ قانون محاسبات عمومی سال ۴۹ هم مقرر می داشت که «وزارت دارایی مکلف است لایحهٔ تفریغ بودجهٔ هر سال مالی را منتها تا پایان ماه نهم سال مالی بعد تهیه و به دیوان محاسبات ارسال دارد. دیوان محاسبات مکلف است ظرف سه ماه رسیدگیهای لازم را به عمل آورد، و عین لایحه را با اظهارنظرهای خود دربارهٔ گردش امور مالی وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی به وزارت دارایی اعاده دهد، وزارت دارایی مکلف است ظرف یك ماه لایحهٔ تفریغ بودجه را به مجلس شورای ملی تقدیم کند». مادهٔ ۷۹ همان قانون هم مقرر داشته بود که همراه لایحهٔ تفریغ بودجه باید اطلاعات ذیل ضمیمهٔ باشد:

الف. صورتحساب دریافتهای خزانه

۱ـ موجودی اول سال خزانه

۲ـ درآمدهای وصولی سال مورد عمل بودجه

۳ـ سایر منابع تأمین اعتبار

۴ـ واریز پیش پرداختها و علی الحسابهای سالهای قبل
ب. صورتحساب پرداختهای خزانه
۱ـ هزینه های سال مورد عمل بودجه
۲ـ پیش پرداختها و علی الحسابها
۳ـ پیش پرداختها و علی الحسابهای سال قبل که به هزینه قطعی منظور شده
۴ـ موجودی آخر سال

۱۶. اصل ۱۰۱ متمم قانون اساسی رژیم مشروطه مقرر می داشت «اعضای دیوان محاسبات را مجلس شورای ملی برای مدتی که به موجب قانون مقرر می شود، تعیین خواهد نمود» و اصل ۱۰۲ می گفت «دیوان محاسبات مأمور به معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریغ حساب کلیهٔ محاسبین خزانه است و مخصوصاً مواظب است که هیچ یك از فقرات مخارج معینه در بودجه از میزان مقررهٔ خود تجاوز ننموده، تغییر و تبدیل نپذیرد و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد و همچنین معاینه و تفکیک محاسبه مختلفه کلیه ادارات دولتی را نموده اوراق و سند خرج محاسبات را جمع آوری خواهد کرد و صورت کلیهٔ محاسبات مملکتی را باید به انضمام ملاحظات خود تسلیم مجلس شورای ملی نماید».

۱۷. آدام اسمیت (Adam Smith) مؤسس اقتصاد کلاسیك، وظایف دولت را فقط در سه بخش خلاصه می کند: دفاع، تأمین عدالت و بعضی از خدمات عمومی
The Wealth of Nations, N.Y, The Modern Library, 1937, Introduction to book v.

۱۸. اصل سوم قانون اساسی می گوید «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همهٔ امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:
۱ـ ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی
۲ـ بالا بردن سطح آگاهیهای عمومی در همهٔ زمینه ها با استفادهٔ صحیح از مطبوعات و رسانه های گروهی و وسایل دیگر.
۳ـ آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه، در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزشی عالی
۴ـ تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان
۵ـ طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب
۶ـ محو هر گونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی
۷ـ تأمین آزادیهای سیاسی و اجتماعی در حدود قانون
۸ـ مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش
۹ـ رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه های مادی و معنوی
۱۰ـ ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور
۱۱ـ تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور

۱۲ـ پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه

۱۳ـ تأمین خودکفایی در علوم و فنون، صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها

۱۴ـ تأمین حقوق همه جانبهٔ افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون

۱۵ـ توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم

۱۶ـ تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همهٔ مسلمانان و حمایت بیدریغ از مستضعفان جهان

۱۹. اهم درآمد دولت را در موارد ذیل قرار می دهند:

الف. درآمد املاك و دارائیهای اختصاصی دولت

ب. مالیاتها

ج. قروض عمومی

د. عملیات بانکی و پولی

درگذشته های دور مخارج حکومت ازراه املاك اختصاصی تأمین می شد وکم کم مالیات جای آن را گرفت. در سنوات اخیر نقش اقتصادی دولتها زیاد شد و معادن، کارخانجات و شرکتهای اقتصادی را عهده دار شدند و به تدریج صاحب درآمد عظیمی در این قسمت گردیدند مخصوصاً بعد از جنگ بین الملل دوم با قبول اصل ملی کردن صنایع بزرگ و منابع تولید وضع مالیه کشورها دگرگون شده است. در ایران هم به همین ترتیب درآمد و هزینه های دولت رشد کرده است.

مالیات که به معنی پرداخت سهمی از هزینه وسیله هر فرد کشور می باشد، به دو نوع مالیات مستقیم و مالیات غیر مستقیم تقسیم می گردد که هر کدام نیز اقسامی دارد.

قروض عمومی که در ردیف سایر منابع درآمد دولت شماره شده در شکل کوتاه مدت یعنی در طول یك سال مالی ممکن است مورد پیدا کند که مثلا موعد پرداخت مالیات بر درآمد آخر خرداد و مالیات املاك مزروعی آخر بهمن می باشد و لذا در طول سال، درآمد دچار نوسان است در حالی که هزینهٔ این چنین نوسانی را ندارد. خزانه برای پرداخت از قرضهٔ کوتاه مدت استفاده می کند. البته این چاره اندیشی برای خزانه ای که ذخیرهٔ قابل توجهی داشته باشد نیست.

گاهی قرضه برای رفع هزینهٔ فوق العاده مثل جنگ مورد پیدا می کند. قرضهٔ درازمدت تحمیلی است به نسلهای بعد، یعنی آنها سهمی از هزینه امروز را پرداخت می کنند.

وبالاخره عملیات بانکی و پولی وسیله ای است در اختیار دولت تا درآمدش را افزایش دهد. دولت حق انحصاری انتشار اسکناس را دارد، دولت ارزش پول را تعیین می کند و در نتیجه وسیلهٔ ساده ای است که صاحب درآمد شود.

استفاده از عملیات پولی و بانکی برای کسب درآمد، درواقع استقراض اجباری است و تحمیلی است به مردم بدون اینکه متوجه آن باشند. نتیجهٔ استفاده از این وسیله افزایش سطح قیمتها و کاهش سریع ارزش پول است و بااینکه آثار نامطلوب اقتصادی آن واضح است، دولتها بناچار درموقع مشکلاتی مثل

جنگ متوجه آن می‌شوند.

۲۰. بر طبق آمار بانك مرکزی طی سالهای ۱۳۵۴ـ۱۳۵۸ ارز حاصل از فروش نفت به طور متوسط ۷۳ درصد کل درآمد دولت را تشکیل می داده است.

سال	کل درآمدهای دولت	درآمد حاصل از نفت و گاز	سهم نفت از کل درآمد
۱۳۵۴	۱۵۸۲/۱ میلیارد ریال	۱۲۴۶/۸	۷۸/۸
۱۳۵۵	۱۸۳۶/۴ میلیارد ریال	۱۴۲۱/۵	۷۷/۴
۱۳۵۶	۲۰۳۴/۲ میلیارد ریال	۱۴۹۷/۸	۷۳/۶
۱۳۵۷	۱۵۹۸/۹ میلیارد ریال	۱۰۱۳/۲	۶۳/۴
۱۳۵۸	۱۶۹۹/۷ میلیارد ریال	۱۲۱۹/۷	۷۱/۸

میانگین ۷۳٪

(این ارقام در شکل کامل نمایندهٔ اقتصاد تك محصولی است.)

دخالت نفت به میزان ۷۳٪ در درآمد دولت دردناك است، نفت ثروتی طبیعی است که باید در جهت مصالح ملت به کار رود و مصلحت ملت قطعاً نه هزینهٔ جاری دولت است و نه کالاهای مصرفی.

اگر به ارقام مالیاتی سالهای آخر رژیم سلطنت یعنی سالهای ۱۳۵۴ و ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ توجه کنیم، درآمد مالیاتی را به ترتیب ۲۷۰/۸ و ۳۰۹/۶ و ۴۱۵/۵ میلیارد می یابیم که درصد درآمد منابع مالیاتی نسبت به کل درآمد عمومی در سال ۱۳۵۴، ۱۵/۲ درصد (در حالی که نفت و گاز ۷۰ درصد درآمد بودجه را تشکیل می دهد) در سال ۱۳۵۵، ۱۶/۴ درصد (در حالی که نفت و گاز ۷۹/۵ درصد درآمد بودجه را تشکیل می دهد) در سال ۱۳۵۶، ۱۹/۲ درصد بوده است (در حالی که نفت و گاز ۶۳ درصد درآمد عمومی بودجه را داشته).

۲۱. علم مالیه از علوم نسبتاً جدید و منشعب از علم اقتصاد است، خود اقتصاد به صورت يك علم مدون از اواخر قرن ۱۸ شکل گرفته و تا مدتها مطالعات مالی و اقتصادی به هم آمیخته بود. گرچه علم مالیه علمی جدید است ولی مسائل مالیهٔ عمومی سابقهٔ طولانی دارد. در کتب فلاسفهٔ قدیم مثل افلاطون و ارسطو اشاراتی در خصوص مالیهٔ عمومی وجود دارد. مخارج ادارهٔ سازمانهای حکومتی شهرهای یونان مثل آتن و اسپارت از حقوق و عوارض گمرکی که خارجیان پرداخت می کردند و انحصارات دولتی مانند استخراج معادن و درآمد جرایمی که به وسیلهٔ دادگاهها از محکومین و مجرمین دریافت می شد، تأمین می گردید. گزنفون از سرداران یونان و شاگرد سقراط در کتابی با عنوان طرق افزایش درآمدهای شهر آتن پیشنهاد

می کند که حکومت آتن باید کشتیرانی داشته باشد. تسهیلات تجاری به وجود آورد تا حقوق گمرکی و عوارض بندری افزایش یابد و اجارهٔ کشتی دریافت شود و درآمد دولت آتن زیاد گردد. عواید امپراتوری رم قدیم بیشتر از راه فتوحات و باجهای کشورهای تحت الحمایه به دست می آمد و مسئلهٔ مالیاتها زیاد مطرح نبود. در قرون وسطی دنیای غرب در تاریکی فرو رفت و ملوك الطوایفی رواج یافت؛ مالیه عمومی با مالیهٔ شخصی شاه یکی شد، ولایت با اهداف تحریف شده سدّی در برابر هر گونه فعالیت به وجود آورد و در همین زمان ظهور اسلام با قوانین الهی و جاوید آن راهی جدید در تأمین سعادت انسانها ارائه داد. ادارهٔ امور عمومی و نظام مالی برای اولین بار موازینی که با طبع انسان سازگار باشد تدارك دید، بیت المال مسلمین عنوان مقدسی یافت که می تواند در هر عصری و برای هر نسلی مرکز مالی بدون نزول و سقوطی باشد و اسلام و اسلامیان و مستضعفین را در هر نقطه تحت حمایت قرار دهد. در اسلام پرداخت مالیات به دولت با عناوین عبادی مطرح شد همان طور که اسلام نماز و روزه دارد و با قصد قربت انجام می شد، خمس و ذکاة دارد که عبادت است، وقتی افراد هزینهٔ جنگ و جهاد را پرداخت می کنند، خود این پرداخت نوعی جهاد است و جهاد عبادت است.

تجدید حیات غرب به برکت استفاده از تمدن اسلامی دورهٔ جدیدی توأم با کشف سرزمینهای جدید و ایجاد حکومتهای متمرکز برای آنها پیش آورد که نیاز به مخارج سنگین داشتند که از عواید خصوصی پادشاهان بر نمی آمد. به تدریج اخذ مالیات شیوع یافت، اگر با دقت سوابق مطالعه شود، ملاحظه می گردد که اخذ مالیات تقلیدی است از اسلام که تغییر یافته و آن را با نام و ترتیب دیگر مورد استفاده قرار داده اند. در قرن ۱۶ مرکانتیلیست ها صاحبنظران اقتصادی و سیاسی هستند که منشاءِ ثروت ملل را طلا و نقره می شناسند و بر این اساس افزایش صادرات و کاهش واردات و حمایت از صنایع داخلی و گرفتن حقوق و عوارض گمرکی زیاد را نظر می دهند. توماس مان کتابی با نام *خزانه انگلیس به وسیلهٔ تجارت خارجی* دارد که معتقد است کلیهٔ مالیاتها ولو اینکه جنبهٔ ظالمانه و تعدی دارد باید اخذ شود و مالیات غیر مستقیم بر مصرف، بر سایر مالیاتها ترجیح دارد زیرا طبقهٔ ثروتمند زیاد مصرف می کنند و می گوید باید از اشخاص متمکن مالیات گرفته شود. در این دوره کتاب دیگری از ویلیام پتی به نام *رساله در باب مالیاتها و عوارض* می بینیم که مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم را درآمد اصلی حکومت می شناسد. کلبر وزیر دارایی لوئی چهارده شاه فرانسه پیرو افکار مرکانتیلیست ها است و از طریق همین نظارت مالی و اقتصادی به جهات توسعه طلبی می رسند چنانچه فُن ژوستی (Von Justi) می نویسد «اگر یك دولت اروپایی بخواهد نفوذ و قدرتی داشته باشد باید اقلا دوسوم درآمدهای خود را به بودجهٔ نظامی اختصاص دهد» و روشن است که توجه رجال این دوره متوجه تقویت قوای نظامی است. بعد از مرکانتیلیست ها با مکتب دیگری به نام ارضیون یا فیزیوکراتها مواجه می شویم که منشاءِ ثروت ملی را زمین می دانند و تنها کشاورزی را وسیلهٔ درآمد حقیقی می شناسند. تفاوت قیمت محصول کشاورزی با قیمت مواد مورد مصرف کشاورزان، درآمد واقعی مملکت است و می گویند مالیاتها فقط باید از درآمد زمین وصول شود زیرا هر نوع مالیات دیگری بالاخره به این اضافه درآمد متصل می شود. فرانسوا کنه طبیبی است که عقاید فیزیوکراتها را رواج داده و تورگو وزیر دارایی لوئی شانزدهم بر همین اساس برای مأمورین مالی دستورالعمل صادر کرده است و بالاخره در قرن ۱۹ به مکتبی می رسیم که آدام اسمیت، ریکاردو و مالتوس آن را تأسیس کردند و به مسئلهٔ

مالیه عمومی هم توجه کرده اند. قسمت پنجم کتاب *ثروت ملل* آدام اسمیت به مالیاتها اختصاص دارد و ریکاردوهم در کتاب *اصول اقتصاد سیاسی ومالیه*، توزیع مالیات بین طبقات اجتماع و انتقال مالیات از طبقه ای به طبقهٔ دیگر را مورد بحث و مطالعه قرار داده است.

درقرون ۱۹ و ۲۰ مطالعات مالیه سیر صعودی پیدا می کند. ازیك طرف در کشورهای انگلیس وفرانسه و ایتالیا تحقیقات جدیدی صورت می گیرد و از طرف دیگر آلمان و اطریش و کشورهای اسکاندیناوی دارای نظرات خاص در این مورد هستند. کتب بسیاری برای تدریس مالیه دردانشگاهها تألیف می شود، انواع مالیاتها و تأثیر آن رادر اجتماع با تمام ریزه کاریها مطالعه می کنند و آن را به اصول ریاضی پیوند می دهند.

۲۲. منتسکیو مالیات راچنین تعریف کرده «مالیات قسمتی است ازدارایی که شخص برای امنیت بقیه دارایی خود یا برای اینکه بتواند ازبقیهٔ دارایی با آسایش بهره مند شود پرداخت می کند». با این تعریف، مالیات شبیه به حق بیمه است. دیوید هیوم مالیات را بها و جبران خدماتی می داند که ازدستگاه دولت عاید اشخاص می گردد وبنابراین پرداخت مالیات مشروط است به آنکه مالیات دهنده استفاده ای معادل آنچه پرداخته است، ازدستگاه دولت ببرد. علمای علوم سیاسی اوایل قرن نوزده بر آن بودند که مالیات کمکی است داوطلبانه که اشخاص با میل و رغبت و در مقابل استفاده ای که از دستگاه حکومت دارند به آن پرداخت می کنند ودراین تعریف شرط اساسی آن است که موافقت مؤدی قبلا جلب گردد و تمایل خودرا مستقیماً یا وسیلهٔ نمایندگانی که انتخاب می کند ابراز داشته باشد. کم کم بر این تعاریف ایرادات و اشکالاتی وارد گردید وعدم تطابق آن با واقعیت نمودار شد. اولا اصل داوطلبانه بودن مالیات جای خودرا به اصل اجباری بودن مالیات داد؛ ثانیاً اصل مشروط بودن مالیات به اصل بلاشرط بودن مبدل گشت و گفتند دولت وظایفی را به عهده دارد که باید و مجبور است یك سلسله مخارجی را عهده دار شود و این مخارج را باید ازافراد ملت دریافت کند و به این ترتیب مالیات برداشت ضمنی ازدارایی یا درآمد افراد است. چون اجباری است برداشت است پرداخت داوطلبانه نیست، این برداشت برحسب توانایی پرداخت است، توانایی شخص ملاك میزان است، کسی که فاقد دارایی است و درآمدی هم ندارد از پرداخت مالیات هم خودبه خود معاف است ولو اینکه از دستگاه دولت بهرهٔ بسیار ببرد.

۲۳. این اصل به اصل توانایی پرداخت معروف است. بر طبق آن درجهٔ ثروتمندی و یا درآمد عامل تقسیم مالیات است یعنی بین مالیات ودرآمد ویا دارایی شخص رابطه مستقیم است. هر کس درآمدزیادتر داشت بایدمالیات بیشتر پرداخت کند خواه ازخدمات دولتی استفاده نماید ویا استفاده نکند. دلایلی که بر لزوم این اصل ارائه می شود این است که اولا اجتماع شبیه به خانواده است همان طور که درخانواده هر یك از اعضاء به اندازهٔ وسع وتوانایی خود به مخارج خانواده کمك می کنند نه به میزان نفعی که ازعضویت خانواده عاید او می شود، جامعه هم خانواده بزرگتری است وافراد آن مالیات را باید بر اساس توانایی پرداخت کنند. ثانیاً دولت باید با وضع قوانین مالی حداقل رنج وزحمت را به مردم تحمیل کند وحداکثر نفع را برای آنها فراهم سازد، اجرای اصل حداقل فداکاری ایجاب می نماید که مالیات متناسب قدرت پرداخت شود ودرنتیجه بیشتر ازثروتمندان دریافت شود. ثالثاً اشخاص با درآمد زیاد واشخاص ثروتمند به علت حضور در اجتماع واستفاده ازارتباطات آن این موقعیت را به دست آورده اند ومنافع زیادی را

تحصیل کرده اند و واضح است که همین اشخاص باید به نحو بیشتری در تأمین مخارج عمومی مشارکت نمایند. رابعاً دولت با اخذ مالیات بیشتر از ثروتمندان و اشخاص دارای درآمد زیاد باعث می شود که قسمتی از ثروت و درآمد آنها را در اختیار مصرف کنندگان قرار دهد و قوهٔ خرید بیشتری را برای آنها فراهم سازد که مآلا به نفع فعالیت اقتصادی کشور است. اصل توانایی پرداخت با اشکالاتی هم مواجه گردیده که ازجمله اشکال اندازه گیری است. توانایی پرداخت را با چه خصوصیت وملاکی بایدتشخیص داد؟ دارایی اشخاص ملاك توانایی است یا درآمد آنها و یا هر دو وآیا بین انواع وممر درآمد تفاوتی نیست؟ درآمد ناشی ازکار با درآمد ناشی از سرمایه وضع یکسانی دارند؟ وضع مشخص صاحب درآمد از جهت مخارج زندگی (به دلیل سنگینی و یا سبکی هزینه) نباید مورد توجه قرار گیرد؟ و اگر توجه شود بازهم اشکالات اندازه گیری این مرحله هم اضافه می شود؟

ایراد دیگر بر اصل توانایی پرداخت این است که اشخاص فعال، با استعداد و با ابتکار که دراجتماع درآمد زیادی تحصیل می نمایند باید قسمت عمده آن را به عنوان مالیات پرداخت نمایند و همین طور اشخاص صرفه جو که مصرفی بار نیامده اند و به ذخیره می پردازند، باید تنبیه شوند و مالیات بیشتری بدهند درمقابل اشخاص بی استعداد و کم کار یا افرادی که درمصرف افراط می نماید به علت همین صفات پرداخت مالیاتی نداشته و یا کمتر پرداخت نمایند آیا اصل توانایی پرداخت افراد ردیف دوم را تشویق نمی نماید؟ اگر جواب مثبت است پس این اصل مالیاتی زیان به حال اجتماع دارد.

۲۴. بر طبق این اصل هر کس خدمت عمومی دریافت کرد باید به همان میزان مالیات بپردازد. چرا همهٔ مردم مخارج پست و تلگراف یا دادگستری را بدهند که ازآن استفاده نمی کنند آنکه تلگراف دارد و یا نامه می نویسد، آنکه ازدادگستری بهره می گیرد ودعوی طرح می نماید، معادل بهای خدمت مبلغی پرداخت کند طبق این اصل روابط دولت با افراد جامعه بر اساس معامله و دادوستد است. اجرای این اصل در قسمتی ازخدمات عمومی درحدی معمول است ولی مبنایی مستقل برای مالیات به شمار نمی رود زیرا در همهٔ موارد نمی توان سهم افراد اجتماع را ازمنافع عمومی معین کرد تا به آن میزان مالیات دریافت نمود مثلا چطور ممکن است هزینهٔ خرید تسلیحات جنگ را بر این اساس و به صورت مالیات دریافت کرد؟ گذشته ازاین معلوم نیست ثروتمندان باید مالیات را بیشتر پرداخت کنند یا فقرا زیرا در اینکه ازخدمات عمومی کدام دسته بیشتر استفاده می کنند هم اختلاف نظر بوده است. در دو مورد بر اساس اصل بهای خدمات عمل می شود اول وقتی که خدمت انجام یافته مشخص و معین و قابل اندازه گیری برای هر شخص باشد؛ از جمله کارخانجات دولتی است که محصول را می فروشد و کسانی که محصول را نمی خرند وجهی هم بابت آن کارخانه پرداخت نمی کنند و یا شرکت بیمه که حق بیمه را برابر محاسبات معادل ارزش خدمتی خود دریافت می کند. و دوم عوارضی که شهرداریها وصول می نمایند مخصوص ساکنین همان حوزهٔ شهرداری است وارتباطی با بودجهٔ عمومی دولت نداردیعنی مخارج ساکنین یك شهر از ساکنین همان شهر دریافت می شود نه از کل ملت که می بینیم در اینجا اصل بهای خدمات اجرا می گردد.

۲۵. بعضی از علمای اقتصاد و مالیه را عقیده بر آن بوده که در وضع مالیات اهداف اجتماعی نباید ملحوظ گردد ازجمله جان ماك کولاك انگلیسی است که می گوید دولت باید مسائل اجتماعی را ازمسائل

مالي تفکیك نماید. در مورد وضع مالیات فقط به مسائل مالی توجه شود نه اجتماعی، مالیاتهایی را وضع کنند که به طور عادلانه مخارج عمومی را بین افراد ملت تقسیم نماید. برای تعدیل ثروت و از بین بردن اختلاف طبقاتی باید ازطریق غیر مالیات اقدام شود. اصل معروف به ماك کولاك می گوید «مالیات نباید طوری باشد که وضع نسبی افراد قبل و بعد از مالیات یکسان باشد» این اصل امروز مورد توجه نیست وهر دولتی سعی دارد در مالیات هدفهای اجتماعی را ملحوظ دارد.

۲۶. دادن امتیاز به بیگانگان، استقراض از انگلیس و روس و عواقب آن فجایعی را برای ملت ما به بار آورد. برای ملاحظهٔ جریانات آن دوره مراجعه شود به کتاب *تاریخ سیاسی معاصر ایران*، جلد اول، تألیف، دکتر سیدجلال الدین مدنی.

۲۷. اصل ۱۸ قانون اساسی رژیم مشروطیت می گفت «تسویه امور مالیه جرح و تعدیل بودجه، تغییر در وضع مالیاتها و قبول و رد عوارض و فروعات وهمچنین ممیزیهای جدید که از طرف دولت اقدام خواهد شد، منوط به تصویب مجلس شورای ملي خواهد بود» ودرمتمم قانون اساسی، اصول ۹۴ و۹۵ و۹۶ و۹۹ فصل خاصی مربوط به مالیه وجود داشت و عکس العملی بود در مقابل وضع ناهنجاری که قبل از انقلاب مشروطیت وجود داشت. اصل ۹۴ می گفت «هیچ قسم مالیات برقرار نمی شود مگر به حکم قانون». اصل ۹۵ می گفت «مواردی راکه ازدادن مالیات معاف توانندشد، قانون مشخص خواهدنمود» واصل ۹۶ مقرر می داشت «میزان مالیات را همه ساله مجلس شورای ملي با اکثریت تصویب ومعین خواهد نمود» اصل ۹۹ می گفت «غیر ازمواردی که قانون صراحتاً مستثنی می نماید از اهالی به هیچ عنوان چیزی مطالبه نمی شود مگر به اسم مالیات مملکتی و ولایتی و یا ایالتی و بلدی».

با این ترتیب ملاحظه می شود مفهوم اصول ۹۴ و۹۵ و۹۶ و ۹۹ قانون اساسی مشروطیت جمعاً در عبارت کوتاه اصل ۵۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی آمده است.

۲۸. مهمترین قانونی که درخصوص مالیات قبل ازانقلاب اسلامی تصویب شده وبعد ازانقلاب هم با اندکی اصلاحات مورد اجرا دارد، قانون مالیاتهای مستقیم مصوب اسفند ۱۳۴۵ است که دررژیم سابق هم در سالهای ۱۳۵۱ و ۱۳۵۲ و ۱۳۵۴ اصلاحاتی به آن وارد شد.

شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی هم تغییراتی در چند مادهٔ آن داده اند که آخرین اصلاح مربوط به مهرماه ۶۱ است.

قانون مالیاتهای مستقیم مشتمل بر سیصد و نوزده ماده ویکصدوهفتادوپنج تبصره درچهار باب تنظیم شده است. باب اول با عنوان مالیات بر درآمد وبا ۱۷۳ ماده بیش ازنصف قانون را دربر می گیرد ومتضمن هشت فصل است.

در فصل اول اشخاص مشمول مالیات معرفی شده اند و بلافاصله شخصیتها و افراد و مؤسسات و انجمنهایی که بنا بر جهاتی از پرداخت معاف هستند تصریح شده اند.

در فصل دوم با عنوان منابع مالیات بر درآمد، هفت منبع هر کدام دریك بخش شناخته شده است. اولین منبع که ضمن بخش اول آمده، حقوق است یعنی درآمدی که شخص حقیقی درخدمت شخص دیگر (اعم ازحقیقی یا حقوقی) درقبال تسلیم نیروی کارخود بابت اشتغال درایران برحسب مدت یا کارانجام یافته به طورنقد یا غیر نقد تحصیل می کند. درآمد مشمول مالیات حقوق و کیفیت و کمیت ومعافیت متعلق به آن

و چگونگی برداشت آن در همین بخش معین گردیده است.

بخش دوم به درآمد کشاورزی اختصاص یافته و آن درآمدی است که شخص حقیقی از طریق اشتغال به فعالیتهای کشاورزی در ایران تحصیل می کند که ۱۰ تا ۴۵ درصد قیمت کل محصول سالانه درآمد محسوب می شود.

فعالیتهای دامداری، از جمله فعالیتهای کشاورزی است تعیین قیمت محصول کشاورزی به عهدهٔ کمیسیونی است از مسئولین چند ادارهٔ مربوط و میزان محصول از طریق ادارات دارایی ممیزی و به مؤدی ابلاغ می شود مشمول مالیات بر درآمد کشاورزی در هر سال از اول تیر تا آخر آذر مالیات را پرداخت می کند.

بخش سوم مربوط به درآمد املاك است. این درآمد مربوط به انتقال قطعی یا غیر قطعی حق مالکیت و حق انتفاع به طور دائم یا موقت است. درآمد ناشی از اجارهٔ مسکن و مستغلات و بهره مالکانه از معادن در همین قسمت جا دارد که شقوق مختلف آنها مورد توجه قرار گرفته است، از صلح معوض و موارد متنوع آن مشمول مالیات گردیده است. اضافه ارزش معاملاتی و ترتیب محاسبه و اشکال متعدد آن از جمله بحثهای این بخش است.

بخش چهارم اختصاص به عنوان بهره دارد و درآمدی است که با تمام صراحت و علی رغم اشکال شرعی در این قانون پذیرفته شده بود و ماده ۳۹ آن می گوید: «درآمد شخص حقیقی یا حقوقی اعم از ایرانی یا غیر ایرانی به عنوان بهره یا خسارت تأخیر تأدیه در ایران تحصیل کند پس از کسر معافیتهای مقرر مشمول مالیات بهره خواهد بود». سپس در مواد بعدی نرخهای مالیاتی بهره را برشمرده و نرخی را مأخذ مطالبهٔ مالیات قرار داده و مقرر داشته که از هر وامی باید دریافت نمود ولو اینکه قرارداد بهره قید نشده باشد.

بخش پنجم عنوان درآمد اتفاقی دارد که یکی از منابع مالیات بر درآمد است این نوع درآمدها هم با تمام اشکالی که دارند در ماده ۴۶ چنین آمده «درآمدی که شخص حقیقی یا حقوقی از طریق شرط بندی یا بخت آزمایی ولاطاری و یا هرگونه معاملات محاسباتی یا بلاعوض به عنوان جایزه یا به هر عنوان دیگر به طور نقد یا غیر نقد تحصیل کند، مشمول مالیات بر درآمد اتفاقی می باشد» و ضمن موادی انواع درآمدهای این بخش و طریق محاسبه مالیات آن معین گردیده است.

بخش ششم تحت عنوان درآمد مشاغل، درآمدی را مورد توجه قرار داده که شخص حقیقی از راه اشتغال به اموری مثل بازرگانی، حق العمل کاری، دلالی، کارخانه داری، تأسیسات فنی و صنعتی، دفاتر فنی و مهندسی مشاور، بهره برداری از معادن، داشتن مؤسسهٔ حمل و نقل موتوری اعم اززمینی و دریایی و هوایی و اعم از مسافری و باربری، داشتن سینما، تماشاخانه، مؤسسهٔ فیلمبرداری و دوبلاژ فیلم، داشتن بیمارستان، زایشگاه، آسایشگاه، تیمارستان، آزمایشگاه، درمانگاه، مؤسسات فیزیوتراپی، مؤسسات تعلیم و تربیت، دارندگان مشاغل پزشکی، وکلای دادگستری، صاحبان دفاتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق، صاحبان مؤسسات حسابرسی و مشاورهٔ مالی، صاحبان مجله و روزنامه و مؤسسات نشر کتاب و مؤسسات چاپ کتاب و صاحبان مؤسسات تبلیغاتی مشغولند و برابر شکل و نوع کاری که می کنند، ترتیب وصول مالیات از درآمد آنها داده شده است.

بخش هفتم به درآمد اشخاص حقوقی اختصاص یافته و به موجب ماده ۸۰ که سرآغاز این بخش است، جمع درآمد شرکتها و درآمد ناشی از فعالیتهای انتفاعی سایر اشخاص حقوقی که از منابع مختلف در ایران یا خارج تحصیل شود، مشمول مالیات هستند. مدیران هر یك از اشخاص حقوقی مکلفند اظهارنامه مالیاتی نسبت به کلیه درآمد مشمول مالیات را بدهند. در این قسمت نیز مفصلا موارد مربوط معین و اجزای آن تفکیك گردیده و انواع مختلف شرکتها وضع خاصی پیدا کرده اند.

فصل سوم این باب مربوط به معافیتهای مالیاتی است وطی ۳۰ ماده به تشریح موارد معافیت ومیزان و حدود آن پرداخته است. وسیاست مالی دولت را به هنگام تصویب در این معافیتها مشخص کرده که برای دریافت جزئیات باید به مواد آن مراجعه شود.

در فصل چهارم با عنوان هزینه های قابل قبول و استهلاك، هزینه هایی را در حدود متعارف که متکی به مدارك باشد ومنحصراً مربوط به تحصیل درآمد مؤسسه باشد، مشخص کرده است. به عبارت دیگر در این فصل می گوید چگونه کل درآمد بعد از کسر هزینه به درآمد خالص تبدیل می گردد. چه معیارها وملاکهایی باید برای هزینهٔ قابل قبول در نظر گرفت ودارایيهایی که برای تحصیل درآمد استهلاك پیدا کرده چگونه باید در نظر گرفته شود.

فصل پنجم قرائن وضرائب مالیاتی است، قرائن مالیاتی عبارت از عواملی است که در هر رشته از مشاغل با توجه به موقعیت شغل برای تشخیص درآمد مشمول مالیات به طور علی الرأس به کارمی روند از جمله سرمایه، خرید سالانه، فروش سالانه، درآمد ویژه، ارزش اجاری سالانهٔ محل کسب و کار، پرداختی به کارگران وکارکنان، ظرفیت تولید درکارخانجات و... که ممیزمالیاتی باید قرینه یا قرائنی را که با نوع و حدود فعالیت مؤدی منطبق است انتخاب نماید، ازطریق همین قرائن است که ضرائب مالیاتی و جدول آن تنظیم می گردد.

در فصل ششم این قانون محاسبه مالیاتی است که ترتیب تصفیه آمده مؤدی اظهارنامه به کجا ودر چه زمانی بدهد. نرخ مالیات چگونه محاسبه و دریافت گردد.

در فصل هفتم جرایم و زیان دیرکرد مالیاتی به دو بخش تقسیم گردید.

در بخش اول آن جرایم ومجازات مالیاتی ودر بخش دوم زیان دیرکرد وخصوصیات آن آمده است.

فصل هشتم با عنوان مقررات عمومی بسیاری ازجزئیات وترتیباتی که به همهٔ فصول مربوط می شود آورده از جمله سال مالی را یك سال شمسی از اول فروردین تا آخر اسفند دانسته است.

باب دوم عنوان سایر مالیاتهای مستقیم را دارد در فصل اولش مالیات ارث را با تمام جزئیات در هفت بخش با این تیترها (مشمولین و نرخ مالیات، معافیتها، وظایف مؤدیان، وظایف ادارات دارایی، وظایف ادارات دولتی ومؤسسات و اشخاص ثالث، جرایم مالیاتهای موضوع این فصل ومقررات متفرقه) آورده شده وفصل دوم آن حق تمبر رادربر گرفته، هر برگ چك، کلیه اسناد تجارتی قابل انتقال، قراردادها واسناد مشابه آن، سهام شرکت سهامی حق تمبر دارند.

سومین فصل این باب مالیات اراضی بایر را مشخص کرده است باب سوم سازمان تشخیص ووصول مالیات را معین کرده که چه وظایف و تکالیفی را هر قسمت به عهده دارد و از چه اشخاصی تشکیل شده است. در قسمت اول سازمان تشخیص مالیات که عبارتند ازمأموران تشخیص که ۴ درجه کمك ممیز، ممیز

مالیاتی، سرممیز و ممیز کل هستند و مراجع حل اختلاف عبارتند از کمیسیون تشخیص مالیاتی و شورای عالی مالیاتی و مرجع رسیدگی به تخلفات مرکب از هیئت عالی انتظامی مالیاتی و دادستان انتظامی مالیاتی، و مرجع تجدیدنظر و حسابداران رسمی. برای هر یك از این مراجع به تناسب وظایف و صلاحیتهایی مشخص شده تا امر ممیزی و تشخیص و مراحل بعدی مربوط به مالیات، بر مدار قانون صورت گیرد و سوء استفاده در جریان نباشد. ولی می دانیم با وجود همهٔ این مقررات دقیق در قانون ۱۳۴۵ سوء استفاده فراوان صورت می گرفت و همهٔ مراجع و مقامات هم از آن اطلاع داشتند زیرا قانون را شکل ظاهری قضایا می پنداشتند، همه انواع تخلف و جرم را با کمك قانون انجام می دادند، قانون سرپوشی بود بر تخلفات برای اینکه ایمانی به کار وجود نداشت. صورت ظاهر اگر حفظ می شد هر گونه تقلب و نیرنگ و سوء استفاده معنی نداشت. در رژیم اسلامی باید تقوی در مفهوم واقعی آن محور تعیین وظایف باشد و وقتی اشخاص صاحب تقوای اسلامی بودند، اگر قانون هم سست باشد هیچ تخلفی دیده نمی شود.

قسمت دوم این باب به مسئلهٔ وصول مالیات اختصاص دارد هر مؤدی می باید مالیات قطعی شدهٔ خود را ظرف ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ برگ قطعی پرداخت کند و اگر برگ اجرایی صادر می شود، در برگ اجرایی نوع و مبلغ مالیات مدارك تشخیص قطعی بدهی، سال مالیاتی، مبلغ پرداختی، ذکر می شود. اگر مؤدی با ابلاغ برگ اجرایی باز هم امتناع کند، از طریق بازداشت اموال منقول و غیر منقول او اقدام می گردد. اجراییات دارایی عهده دار این قسمت می شود و برای این قسمت هم تفصیل بسیار است و در قسمت سوم این باب مقررات ابلاغ که خود متضمن آثار بسیار است منعکس شده است.

آخرین باب این قانون که باب چهارم است، به تصفیهٔ بقایای مالیاتی پرداخته و ترتیب اجرای مقررات آن را در انواع درآمدها معلوم نموده است. این ترتیب خلاصهٔ قانون در اینجا به این جهت بود تا کسانی که هیچ گونه آگاهی از مقررات مالیاتی ندارند، با طبقه بندی آن اجمالا آشنا گردند و زمینه ای از تشکیلات مالی را در ذهن داشته باشند والا بررسی این قانون که متن آن بیش از ۱۳۰ صفحه مجموعه قوانین را تشکیل می دهد، موضوع درس مالیهٔ عمومی است که در دانشکده های مربوط انجام پذیرد.

بخش هشتم

دخالت مجلس در تشکیل قوه مجریه و نظارت بر اعمال آن

قوهٔ مجریه ترکیبی است از ریاست جمهوری، نخست‌وزیر و هیئت وزیران. رئیس جمهور مستقیماً مثل نمایندگان مجلس از جانب ملت انتخاب می شود و با امضای مقام رهبری منصوب می گردد و مجلس نقشی در برگزیدن رئیس جمهور ندارد و به همین مناسبت رئیس جمهور مستقیماً در برابر ملت مسئول است نه در برابر مجلس البته مجلس می تواند رئیس جمهور را هم به مجلس دعوت نماید و می تواند تذکراتی هم در باب مسائل مملکتی بدهد ولی نمی تواند رئیس جمهور را مورد سؤال و یا استیضاح قرار بدهد. در عین حال مجلس اختیار مهمی بر طبق بند ۵ اصل ۱۱۰ قانون اساسی دارد که رأی به عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور است که قطعیت و اجرای آن یعنی عزل منوط به تصمیم مقام رهبری است که بحث در این قسمت را در باب وظایف مقام رهبری توضیح داده ایم و در باب قوهٔ مجریه هم از بُعد دیگری به آن توجه خواهیم داشت و در اینجا به دخالت مجلس در تشکیل دولت و چگونگی نظارت بر آن می پردازیم.

دخالت مجلس در تشکیل دولت

در بحث قوه مجریه با تفصیل توضیح خواهیم داد که اعمال قوه مجریه از طریق رئیس جمهور و نخست وزیر و وزراء است مگر آنچه که مستقیماً بر عهدهٔ رهبری گذارده شده است (اصل ۶۰) و رئیس جمهور فردی را برای نخست وزیری نامزد می کند و پس از کسب رأی تمایل از مجلس شورای اسلامی حکم نخست وزیری برای او صادر می نماید (اصل ۱۲۴) و وزراء به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب رئیس جمهور معین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند. تعداد وزیران و اختیارات هر یك از آنان را قانون معین می کند (اصل ۱۳۳) و نخست وزیر در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران

است (قسمت اخیر اصل ۱۳۴) و نخست‌وزیر تا زمانی که مورد اعتماد مجلس است، در سمت خود باقی می‌ماند (قسمت اول اصل ۱۳۵). برای هر وزیر جدید از مجلس رأی اعتماد گرفته می‌شود ودر صورتی که پس ازابراز اعتماد مجلس به دولت، نیمی از اعضای هیئت وزیران تغییر نماید دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند (قسمت دوم اصل ۱۳۶) از اصول یادشده فوق مشخص است که راه انتخابی قانون اساسی تفکیك مطلق قوای مقننه، مجریه و قضاییه نیست، قسمت اعظم قوهٔ مجریه یعنی هیئت دولت تا زمانی باقی می‌ماند که مورد اعتماد مجلس شورای اسلامی باشد همان طور که تشکیل آن با ابراز تمایل و رأی اعتماد مجلس است، صدور حکم نخست‌وزیری از جانب رئیس جمهور وقتی امکان دارد که مجلس رأی تمایل بدهد. مجلس نمی‌تواند مستقلا وبدواً نخست‌وزیر معین کند حتی اگر اتفاق نظر نسبت به شخصی داشته باشد ولی می‌تواند به نامزد نخست‌وزیری که رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند رأی تمایل ندهد و این عمل را هر چند بار تکرار نماید تا شخص مطلوب و موردنظر مجلس پیشنهاد شود. قانون اساسی معین نکرده که اگر رئیس‌جمهور و مجلس در خصوص انتخاب نخست‌وزیر به توافق نرسند تکلیف چیست و تا چه زمانی ممکن است موضوع را به تأخیر اندازند. اگر رئیس جمهور نتواند شخصی را که به نظر مجلس صلاحیت نخست‌وزیری را دارد معرفی کند، موضوع به کجا می‌انجامد؟ آیا مجلس بالاخره باید با رأی تمایل به یکی ازنامزدهای نخست‌وزیری مورد را از بن‌بست خارج سازد یا رئیس‌جمهور تسلیم مجلس شود و شخصی را که می‌تواند تمایل مجلس را جلب نماید معرفی کند.

اگر مجلس شورای اسلامی با رأی عدم اعتماد موجبات سقوط دولتی را فراهم ساخت وبا هر نخست وزیر پیشنهادی رئیس جمهور مخالفت کرد راه حل چیست؟ آیا باید منتظر پایان دوره یکی از دو نهاد قانونی (ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی) بود یا راه حل دیگری وجود دارد و تکلیف ادارهٔ امور اجرایی کشور تا زمانی که توافق بر سر انتخاب دولت نیست چه می‌گردد. البته بهتر این بود که قانون اساسی طریق قاطع و روشنی ارائه می‌داد وحد زمانی برای عدم توافق تعیین می‌کرد که مثلا در صورت تأخیر معرفی نخست وزیر بیش ازده روزخود مجلس به شخصی رأی تمایل دهد ورئیس جمهور هم اورا مأمور تشکیل دولت سازد یا فقط مجلس می‌تواند متوالیاً دومرتبه رأی عدم تمایل بدهد و پیشنهاد سوم رئیس جمهور بدون نیاز به رأی تمایل توأم با حکم نخست‌وزیری باشد. اما اکنون که چنین راه حلهایی را قانون اساسی پیش بینی نکرده، راه علاج چیست. مبحث اول فصل نهم آیین نامه داخلی مجلس به عنوان «ابراز رأی تمایل و اعتماد به

نخست وزیر و هیئت دولت» اختصاص یافته وماده ۱۴۲ آیین نامه می گوید «رئیس جمهور در ظرف دو هفته بعد از استعفا یا سقوط دولت شخصی را که نامزد نخست وزیری نموده است کتباً از طریق رئیس جمهور و یا حضوراً به مجلس معرفی می نماید. رئیس مجلس معرفی نامه را بدون آنکه بحثی روی آن به عمل آید قرائت خواهد کرد و اخذ رأی تمایل نسبت به نامزد نخست وزیری در جلسه بعد بدون بحث و به صورت مخفی صورت می گیرد. در فاصله دو جلسه نمایندگان می توانند جلسات شور و تبادل نظر غیر رسمی و غیر علنی تشکیل دهند. برای ابراز تمایل، آرای موافق اکثریت مطلق حاضرین صاحب رأی مناط اعتبار خواهدبود. تبصره: «درصورتی که اکثریت لازم برای ابرازتمایل حاصل نشد، رئیس جمهور در ظرف یك هفته باید شخص دیگری را نامزد نخست وزیری بنماید تا از مجلس رأی تمایل اخذ کند».

ابراز تمایل مجلس به نامزد نخست وزیری

بر طبق قانون اساسی هیچ کس نمی تواند حکم نخست وزیری دریافت دارد مگر اینکه مجلس شورای اسلامی به نخست وزیری اورسماً اعلام تمایل نماید. یعنی یکی ازوظایف اصلی و اساسی نمایندگان مجلس است که اوضاع و احوال کشور و جهان را در مدنظر داشته باشند. از وظایف و مسئولیتهای دولت آگاه باشند و مجموعاً شرایط و معیارها و ضوابطی را در ذهن خود برای اعضای دولت داشته باشند و با رأی تمایل یا عدم تمایلی که بر اساس آن به نامزد نخست وزیر می دهند، رئیس جمهور را عملا راهنمایی نمایند که چگونه شخصی می تواند بار مسئولیت نخست وزیری را عهده دار گردد و مورد تأیید مجلس باشد. رأی تمایل اولین عکس العمل مجلس در مقابل اقدام رئیس جمهور است اولین گامی است که مجلس در تشکیل دولت برمی دارد.

رأی تمایل به نامزد نخست وزیری جوازی رسمی و کتبی است که مجلس به رئیس جمهور می دهد تا حکم نخست وزیری اورا صادر نماید. رأی تمایل در عین حال حاکی ازطرز تفکر مجموعه مجلس هم هست. مجلس ازطریق همین رأی است که سلیقه و نظر خود را نشان می دهد. رأی تمایل حتماً و قطعاً باید متعاقب معرفی نامزد نخست وزیری باشد و نه مقدم بر آن. مجلس نمی تواند بدون معرفی و پیشنهاد از جانب رئیس جمهور تمایلش رابه شخص خاصی ابراز دارد. برفرض وجود چنین تمایلی رئیس جمهور به هیچ وجه موظف به پذیرش نیست. یعنی در هیچ شرایطی مجلس نمی تواند رئیس جمهور را وادار به معرفی شخصی معین و خاص برای نخست وزیری

سازد ولی نتیجه کار مجلس در رأی عدم تمایل ممکن است چنین وضعی را به وجود آورد. رأی تمایل فقط مربوط به نخست‌وزیر است و مجلس او را شایسته احراز سمت نخست‌وزیری می شناسد. رأی تمایل به معنی تأیید دولت نیست ممکن است باوجود رأی تمایل، مجلس به نامزد نخست‌وزیری که حکم دریافت داشته پس از معرفی دولت رأی عدم اعتماد بدهد. آیین نامه داخلی مجلس رأی تمایل منعکس در قانون اساسی را با ضوابطی مشخص ساخته است که عبارتند از:

الف. رأی تمایل متعاقب معرفی نامزد نخست‌وزیری ازجانب رئیس جمهور صورت می گیرد این معرفی ممکن است کتبی و از طریق رئیس مجلس باشد ویا حضوری یعنی با حضور رئیس جمهور در مجلس و معرفی شخص نامزد نخست‌وزیری به نمایندگان مجلس.

ب. اخذ رأی تمایل در جلسه بعد از معرفی صورت می گیرد فاصله دو جلسه فرصتی است برای نمایندگان تا اگر بخواهند جلسات شور و تبادل نظر غیررسمی و غیرعلنی تشکیل بدهند و یا به هر ترتیب که مایل باشند در خصوص مورد تحقیق نمایند. تأخیر يك جلسه به این معنی است که اظهارنظر نمایندگان با بصیرت و شناسایی و تحقیق و بحث و تبادل نظر قبلی همراه باشد و احیاناً از نظر مشورتی مطلعین استفاده شود و ابراز تمایل یا عدم تمایل با بصیرت و آگاهی لازم صورت گیرد.

ج. رأی تمایل، بحث و مذاکره رسمی در جلسه علنی را به همراه ندارد. نمایندگان بر طبق آیین نامه حق ندارند محاسن ومعایب نامزد معرفی شده را عنوان نمایند. تمام شور و مذاکرات و تبادل نظر آنها غیرعلنی و غیررسمی است در حالی که در زمان رأی اعتماد مذاکرات کافی در موافقت و مخالفت صورت می گیرد.

د. رأی تمایل به صورت مخفی صورت می گیرد وآرای موافق اکثریت مطلق حاضرین صاحب رأی مناط اعتبار خواهد بود. مخفی بودن اخذ رأی در این مرحله موجب می گردد که هر نماینده نظر واقعی اش را بدهد وملاحظات دیگری پیش نیاید. آرای موافق اکثریت مطلق به این معنی است که آرای ممتنع به حساب مخالف گذاشته شود مثلا اگر جلسهٔ مجلس با حداقل تعداد ممکن یعنی ۱۸۰ نفر تشکیل شده باشد و همهٔ آنها هم اعتبارنامه شان تصویب گردیده یعنی صاحب حق رأی شده باشند، در صورتی نامزد نخست‌وزیری رأی تمایل را به دست می آورد که حداقل ۹۱ نفر رأی موافق بدهند و ۸۹ نفر بقیه چه ممتنع باشند وچه مخالف وضع یکسان است، به عبارت دیگر آرای موافق با تعداد مخالفین مقایسه نمی شود؛ بلکه با کل حاضرین سنجیده می گردد.

مقدمات ابراز رأی اعتماد به دولت

بعد ازرأی تمایل مرحلهٔ دیگری که دولت درمقابل مجلس قرارمی گیرد مرحله رأی اعتماد است. اصل ۱۲۴ قانون اساسی می گوید «رئیس جمهور فردی را برای نخست وزیری نامزدمی کندوپس ازکسب رأی تمایل مجلس شورای اسلامی حکم نخست وزیری برای او صادر می نماید» و اصل ۱۳۳ می گوید «وزراء به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب رئیس جمهور معین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند...» یعنی مرحله رأی اعتماد وقتی است که نخست وزیر مراحلی را پشت سر گذارد اولا حکم نخست وزیری را دریافت دارد، ثانیاً وزراء را به رئیس جمهور پیشنهاد نماید و ثالثاً رئیس جمهوروزرای پیشنهادی اورا تصویب کند. درهر یك ازاین مراحل ممکن است کار ناتمام بماند و نوبت به معرفی دولت برای رأی اعتماد نرسد.

نامزد نخست وزیری تازمانی که حکم نخست وزیری اش صادرنشودهیچ گونه وظیفه و تکلیفی ندارد، حتی اگر رضایت به قبول این سمت نداشته باشد. در مرحله ابراز تمایل مجلس موردی برای استعفای اونیست مرحله اخذ تمایل در رابطهٔ بین رئیس جمهور و مجلس است، در واقع رئیس جمهور از مجلس استمزاج می کند و نظر مجلس را نسبت به شخصی که قصد دارد به نخست وزیری منصوب نماید جویا می گردد. لازم نیست که نامزد این مقام هنگام معرفی برای رأی تمایل درمجلس حاضر گردد حتی وقتی که به موجب ماده ۱۴۲ آیین نامه داخلی مجلس رئیس جمهور حضوراً نامزد نخست وزیری را به مجلس معرفی می نماید، حضور نامزد ضرورت ندارد. این رئیس جمهور است که حاضر می شود و شفاهاً نامزدی اورا اعلام می دارد. کلمهٔ «حضوراً» ناظر به حضور رئیس جمهور است و نه حضور نامزد نخست وزیری که البته این معرفی امکان دارد با حضور نامزد نخست وزیری هم باشد که بهتر است. ولی حضور او ضروری نیست، سؤالی که در اینجا پیش می آید این است که آیا رئیس جمهور مجبور است بعد از رأی تمایل مجلس حکم نخست وزیری صادر کند یا مختار است. به عبارت دیگر آیا رئیس جمهور می تواند از نظر قبلی خود عدول نماید و علی رغم تمایل مجلس حکم نخست وزیری اورا صادر نکند و مثلا شخص دیگری را برای رأی تمایل معرفی نماید. دو نظر قابل توجه ممکن است پیدا شود که هر کدام طرفدارانی را جذب نماید.

الف. اجبار رئیس جمهور به صدور حکم نخست وزیری پس ازرأی تمایل مجلس. بر طبق این نظر وقتی رئیس جمهور شخصی را نامزد نخست وزیری می کند که مطالعاتش پایان یافته و تصمیمش به مرحله قاطعیت رسیده و تمام کوشش وی این است که مجلس را

هم موافق داشته باشد و اعلام رأی تمایل علامت و نشانه همگامی و همراهی و موافقت مجلس با نظر رئیس جمهور است دیگر دلیلی ندارد که از موضع خود باز گردد.

بازگشت رئیس جمهور از نظر سابق پس از ابراز تمایل مجلس اهانت به نظر مجلس است برای رئیس جمهور بعد از ابراز تمایل مجلس یك راه وجود دارد و آن هم صدورحکم نخست‌وزیری است. اگر رئیس جمهور در صدد معرفی شخص دیگری بر آید مثل این است که مطالعات قبلی اش بدون مأخذ و مبنا بوده و یا به نظر مجلس بی اعتنا و بی توجه بوده و برای آن ارزشی قائل نیست.

ب. اختیار رئیس جمهور به صدور حکم نامزد نخست‌وزیری پس از تمایل مجلس. بر طبق این نظر نامزد نخست‌وزیری تا زمانی که حکمی دریافت نداشته با قضیه بی ارتباط است. حکم نخست‌وزیری او منوط به ارادهٔ رئیس جمهور در زمان صدورحکم است معرفی به عنوان نامزد نخست‌وزیری همان طور که از اسمش پیداست مرحلهٔ مقدماتی است. ممکن است رئیس جمهور، در مرحله نامزدی فردی برای نخست‌وزیری، بخصوص در جریان رأی تمایل مجلس، متوجه عیوب و ناتوانیهای وی بشود و از نظر سابق خود عدول نماید و در نتیجه حکم را صادر نکند و عدم صدور حکم بعد از ابراز تمایل مجلس بی اعتنایی به مجلس هم نیست زیرا مجلس فقط با نظر رئیس‌جمهور اعلام موافقت نموده است حال که خود رئیس‌جمهور این نظر را درست نمی‌داند و از آن انصراف حاصل نموده می تواند حکم نخست‌وزیری صادر ننماید و این عدم صدورحکم اهانت به نظر اکثریت نمایندگان ملت نیست؛ صدور حکم نخست‌وزیری تشریفاتی نیست تا با رأی تمایل مجبور به صدور آن باشد.

اصل ۱۲۴ قانون اساسی و به دنبال آن ماده ۱۴۳ آیین نامه داخلی مجلس به نظر اول نزدیکتر است. اصل ۱۲۴ وقتی می گوید «...پس از کسب رأی تمایل از مجلس شورای اسلامی حکم نخست‌وزیری برای او صادر می نماید» یعنی آنچه قبلا مانع صدور حکم بوده همراه نداشتن رأی تمایل است و حال که رأی تمایل پیدا شد، صدور حکم نخست‌وزیری دنباله آن است و ماده ۱۴۳ آیین نامه داخلی مجلس هم که می گوید «نخست‌وزیری که از مجلس رأی تمایل گرفته است حداکثر در ظرف ۱۵ روز اسامی هیئت وزیران را که به تصویب رئیس جمهور رسیده باشد... تسلیم مجلس می نماید» کار شخصی را که رأی تمایل گرفته برای نخست وزیری تمام شده می داند. تقریباً عبارت ماده ۱۴۳ حکم نخست وزیری صادره از جانب رئیس‌جمهور را مفروغ عنه می شناسد و مثل این است که رأی تمایل حتماً حکم را هم به دنبال دارد و صدور حکم با وجود رأی تمایل

امری تشریفاتی است وواقع امورانجام یافته را ظاهر می سازد وعدم صدور حکم بازگشتی است به مرحلهٔ قبل از نامزدی. اگر رئیس جمهور با ابراز تمایل حتماً باید حکم نخست وزیری صادر نماید، بعد ازصدورحکم دیگر مکلف نیست که با وزرای معرفی شده از جانب نخست وزیر هم موافقت داشته باشد و وزیران پیشنهادی نخست وزیر را بالاجبار تصویب کند. بنابراین نخست وزیری که به موجب حکم رئیس جمهور مأمور تشکیل کابینه شده در صورتی می تواند تقاضای رأی اعتماد ازمجلس نماید که وزیرانش رامعین کندوبه تصویب رئیس جمهور برساند وخط مشی واصول کلی برنامه دولت را کتباً تسلیم مجلس نماید و در جریان شناسایی و معرفی وزراء ممکن است بین نخست وزیر و رئیس جمهور توافق حاصل نگردد و در نتیجه نخست وزیر از معرفی وزراء به مجلس ناتوان بماند. مادهٔ ۱۴۳ آیین نامه داخلی مجلس حداکثر زمانی را که نخست وزیر باید اصول کلی برنامهٔ دولت را به همراه اسامی وزیران مورد تصویب رئیس جمهور به مجلس تقدیم دارد، پانزده روز مقرر داشته است ولی معین نکرده که اگر این اقدام در مهلت مقرر انجام نگرفت تکلیف چیست. اگر نخست وزیر نتوانست وزراء را در این مدت تعیین نماید، اگر نتوانست تصویب رئیس جمهور را نسبت به تمام یا بعضی وزراء داشته باشد چه باید کرد؟ اگر اصول کلی برنامه دولت را تنظیم نکرد تکلیف چیست؟ آیا عدم توانایی او به معنای استعفا است؟ آیا چون هنوز رأی اعتماد نگرفته نخست وزیری او قطعیت نیافته و رئیس جمهور باید به دنبال نامزد دیگر نخست وزیری برود؟ در این صورت حکمی که در مورد وی صادر شده چه می شود؟ اگر بعد از مهلت ۱۵ روز وزرای مورد تصویب رئیس جمهور و اصول کلی برنامه خود را به مجلس داد چه می شود، آیا مجلس این تخلف اولیه ازقانون را نادیده می گیرد؟ این سؤالات ونظایر آن را دربحث قوه مجریه بیشتر توجه خواهیم کرد.

ترتیب جلسات مجلس برای رأی اعتماد

برابر مادهٔ ۱۴۳ آیین نامه داخلی مجلس، رئیس مجلس حداکثر دو جلسه علنی پنج ساعته رادراولین فرصت ممکن در دوروزمتوالی به بحث و بررسی خط مشیّ واصول کلی برنامهٔ دولت وهیئت وزیران واخذ رأی اعتماد اختصاص خواهد داد وچنانچه فوریت وضرورتی درکار باشد، با پیشنهاد ۱۵ نفر نماینده وتصویب مجلس ممکن است دو جلسهٔ مجلس در یك روز انجام شود. قانون دو حالت را برای معرفی دولت در نظر داشته حالتی که جنبهٔ عادی داردوحالتی که جنبهٔ فوق العاده وفوریت دارد. درمورد اول رسیدگی ورأی اعتماد در

دوروز انجام می گیرد و این دوروز متوالی است، یعنی نبایستی فاصله ای بین مذاکرات روز اول و دوم حاصل شود بنابراین تمام وقت به موضوع اختصاص می یابد و برنامهٔ معمولی مجلس متوقف می شود مثلا اگر مذاکرات در برنامهٔ دولت روز یکشنبه شروع شد دوشنبه هم دنبال می شود و نباید به روز دیگری موکول گردد. آیا این متوالی بودن ایام تعطیل را هم دربر می گیرد؟ اگر مذاکرات پنجشنبه شروع شد آیا باید جمعه آن را دنبال نمایند یا ممکن است روز دوم شنبه باشد. ظاهراً مجلس طوری رسیدگی به برنامهٔ دولت را در دستور می گذارد که روز بعد مواجه با تعطیل نباشد و دستور آیین نامه در متوالی بودن دوروز بدون تعطیل رعایت شده باشد.

در مورد دوم یعنی وجود ضرورت و فوریت، دو جلسه ای که باید متوالیاً مذاکرات صورت گیرد در یك روز انجام می شود یعنی ده ساعت در یك روز، اما تبدیل دوروز متوالی به يك روز به دلیل ضرورت وقتی ممکن است که اولا حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان پیشنهاد کنند و ثانیاً مجلس تصویب نماید و این ضرورت با دو شرط فوق به دلیل تعطیل روز بعد هم می تواند عملی گردد.

کسانی که در جلسات مجلس ــ که در خصوص مورد فوق تشکیل می شود ــ صحبت می نمایند عبارتند از نمایندگان مجلس، نخست وزیر و وزرایی که باید رأی اعتماد بگیرند. جمع ساعاتی که به این مذاکرات و رأی اعتماد اختصاص داده می شود ده ساعت است که بر حسب مورد در دوروز متوالی یا يك روز انجام می گیرد. مجموع نمایندگانی که صحبت خواهند کرد حداکثر ده نفر تعیین شده که به عنوان مخالف و موافق صحبت می کنند. ساعات صحبت نمایندگان ۵ ساعت است و هر نماینده حداکثر نیم ساعت حق صحبت دارد. به عبارت دیگر حداکثر زمان نمایندگان مخالف ۲/۵ ساعت و موافقین هم به همان اندازه ۲/۵ ساعت است. نمایندگان مخالف و موافق دولت قبلا ثبت نام و نوبت گیری خواهند کرد. سؤالات نمایندگان در طول مدتی که برنامه دولت مطرح است از طریق هیئت رئیسه کتباً به نخست وزیر تسلیم می گردد تا جواب مناسب را تدارك ببیند و ضمن صحبت بیان دارد. مجموع مدت صحبت نخست وزیر و وزیران پیشنهادی برای ادای توضیحات و جواب سؤالات و دفاعهای لازم در طی دو جلسه حداکثر سه ساعت خواهد بود. نخست وزیر در شروع اولین جلسه توضیحاتی را که لازم بداند به مجلس ارائه می نماید و در آخر هر جلسه خود او یا وزیران پیشنهادی به جواب سؤالها و ایرادها و دفاع خواهند پرداخت. بنابراین شروع صحبت در جلسه معرفی کابینه با دولت است و خاتمهٔ آن نیز با دولت می باشد.

در آیین نامهٔ داخلی مجلس سه ساعت صحبت مخصوص دولت بین نخست‌وزیر و وزیران تقسیم نشده، بنابراین ممکن است تمام مدت را نخست‌وزیر استفاده نماید و ممکن است بخشی از آن به وزیران اختصاص پیدا کند ولی لازم است که شروع صحبت در اولین جلسه با نخست‌وزیر باشد که وزیران را معرفی می نماید و لازم است پایان مذاکرات هم با نخست‌وزیر باشد. ممکن است بقیهٔ زمان مخصوص دولت را وزیران پیشنهادی صحبت نمایند و یا به سؤالات پاسخ گویند، دو ساعت اضافی از ۸ ساعت جدول‌بندی شده برای جریان رأی گیری و مراسم شروع جلسه و یا وقتهای تلف شده در نظر گرفته شده است. ساعاتی که در این بحث به صحبت دولت و نمایندگان اختصاص یافته مخصوص زمانی است که کل دولت یا نیمی از هیئت دولت معرفی می گردند و در مواردی که معرفی یك یا چند وزیر (کمتر از نیمی از مجموع وزراء) در بین است مدت بحث هر یك از نمایندگان و دولت به نصف مدت تعیین شده در فوق تقلیل پیدا می کند مثلا نماینده ای که به عنوان مخالف یا موافق حداکثر نیم ساعت می توانست صحبت کند، در صورت اخیر حداکثر ربع ساعت حق صحبت دارد.

رأی اعتماد

آخرین کاری که مجلس شورای اسلامی در جریان معرفی دولت، یا یك و یا چند وزیر دارد، دادن رأی اعتماد است که نتیجهٔ کار با آن مشخص می شود. رأی اعتماد به دنبال آخرین صحبت نخست‌وزیر صورت می گیرد. مجلس می تواند رأی اعتماد را به هیئت وزیران و یا یك یك وزراء ابراز نماید، بنابراین رئیس مجلس قبل از اخذ رأی نظر مجلس را استفسار می نماید که آیا جمعاً به هیئت وزیران رأی می دهند یا مایلند به یك یك آنان رأی داده شود. بدیهی است موضوع در عمل تفاوت می کند زیرا ممکن است نمایندگان به وزیر یا وزیرانی نتوانند رأی اعتماد بدهند و اگر برای فردفرد از آنان رأی گرفته شود، آرای هر کدام متفاوت است و همهٔ وزیران سرنوشت یکسانی ندارند. مثلا ممکن است یك یا چند نفر رأی کافی نیاورند. مناط اعتبار، رأی اعتماد اکثریت مطلق آرای نمایندگان حاضر صاحب رأی است، با این ترتیب وزیر یا وزیران مورد اعتماد مجلس قرار می گیرند و از همین زمان در مقابل مجلس مسئولیت پیدا می کنند. مجلس می تواند به تمام وزیران معرفی شده از جانب نخست‌وزیر یعنی به کل دولت رأی اعتماد ندهد و در چنین صورتی رأی تمایل اولیه به نخست‌وزیر هم منتفی است و رئیس جمهور باید شخص دیگری را برای گرفتن تمایل نامزد سازد و مجلس می تواند به تمام یا بعضی از وزرای معرفی شده رأی

اعتماد ندهد ودر این صورت نخست وزیر به جای خود باقی است ومجدداً در مرحلهٔ تعیین وزرا قرار می گیرد. جهاتی که در رأی اعتماد مجلس تأثیر دارد، علاوه از خصوصیات اشخاص که به عنوان وزیر معرفی می گردند، برنامه و اصولی است که ارائه می دهند. برنامهٔ هر وزیر وبه طور کلی دولت معرفی شده، باید متضمن خواستها وآمال ملت وبا توجه به امکانات باشد. ودر این مرحله بیشتر آگاهی و اطلاع وزراء به امور ومشکلات وطرق راه حل می تواند مورد توجه وجلب رأی اعتماد باشد. رأی اعتماد تنها در شکلی که توضیح داده شد خلاصه نمی شود موارد دیگری هم داریم که نیاز به رأی اعتماد مجلس است در حالی که مربوط به آغاز کار نخست وزیر نیست این موارد عبارتند از:

الف. رأی اعتماد بعد از تغییر نیمی از اعضای دولت. کسی که با اخذ رأی نخست وزیر شناخته شده و مسئول اقدامات هیئت وزیران در برابر مجلس است می تواند با تصویب رئیس جمهور وزیر ویا وزرایی را عزل نماید وبا توافق اشخاصی را به جای آنها به مجلس پیشنهاد کند وممکن است وزرایی استعفا بدهند. بنابراین چنانچه نیمی از اعضای هیئت وزیران تغییر نماید، دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند. سؤالاتی که در اینجا به ذهن می رسد این است که این نوع رأی اعتماد، رأی اعتماد به دولت پس از تغییر نیمی از اعضای دولت، برای وقتی است که دفعةً واحداً تغییر صورت می گیرد و نصف یا بیش از نصف وزراء جای خود را عوض می کنند یا مربوط به تغییر تدریجی است و یا بالاخره تغییر یك دفعه وتدریجی هر دورا در بر می گیرد. ظاهراً نظر قانون اساسی این بوده که رأی اعتماد مجلس به شکل خاصی ازدولت بوده و با عوض شدن نصف وزیران دولت ترکیب جدیدی پیداکرده و معلوم نیست شکل جدید هم مورد اعتماد باشد هر چند که وزیرانی که به کابینه وارد شده اند هر یك بر اساس رأی اعتماد مجلس بوده است. نظر شورای نگهبان با اکثریت آراء هم این بوده که با تغییر نصف اعضای دولت (اعم از تدریجی یا یك دفعه) دولت باید نسبت به کل کابینه تقاضای رأی اعتماد نماید هر چند که در هر مورد تغییر، رأی اعتماد نسبت به آن مورد داده شده باشد.[1]

سؤال دیگر که در همین بحث عنوان شده این است در مواردی که تعداد وزارتخانه ها افزایش یا کاهش می یابد ملاك نصف وزارتخانه ها مربوط به کدام زمان است زمان معرفی دولت یا زمانی که تغییر نصف تحقق می یابد.[2] مثلا ممکن است دولت هنگام معرفی کابینه ۲۴ وزارتخانه داشته باشد، با قوانین بعدی تعداد وزارتخانه ها به ۳۰ وزارتخانه برسد آیا برای تقاضای رأی اعتماد به عنوان تغییر نصف وزراء باید رقم ۲۴ را در نظر داشت وبعداز تغییر ۱۲ وزیر تقاضای رأی اعتماد نمود یا رقم ۳۰ وپس از تغییر ۱۵ وزیر. پاسخ سؤال این

است که نصف ملاك است. بنابراین بعد از معرفی دولت (با محاسبه افزایش و کاهش وزارتخانه ها) هر گاه نصف تحقق یافت زمان تقاضای رأی اعتماد جدید است.

ب. بر اساس قسمت اخیر اصل ۸۷ قانون اساسی دولت درزمان تصدی در مسائل مهم و مورد اختلاف می تواند از مجلس تقاضای رأی اعتماد نماید. این نوع تقاضای رأی اعتماد در اختیار دولت است و می تواند از آن استفاده نکند. دولتی که می خواهد باقی باشد، زمینهٔ خوبی در مجلس ندارد ولو با تزلزل وضع چنین تقاضایی از مجلس نمی کند چون می داند که مجلس به اورأی اعتماد نمی دهد در عین حال اگر متوجه شود که نزدیك است استیضاح شودودر نتیجهٔ استیضاح ساقط گردد ممکن است خود پیشقدم گرددورأی اعتمادرا طلب نماید. به هر حال در این نوع تقاضای رأی اعتماد باید مسائل مورد اختلاف مهمی در بین باشد.

ج. رأی اعتماد بعد از استیضاح است که به هنگام بحث از استیضاح مفصلا توضیح داده می شود.

با توضیحاتی که در خصوص رأی اعتماد داده شد مشخص می گردد که مجلس نقش مهمی در تشکیل و ادامهٔ کار دولت دارد. نخست وزیر و هیئت وزیران تا زمانی می توانند متصدی امر وزارت باشند که مجلس به آنها اعتماد داشته باشد. شروع کار هر یك از وزراء با رأی اعتماد مجلس است وهر گاه مجلس سلب اعتماد نماید، وزارت او نیز پایان می گیرد. در اولین رأی اعتماد برنامهٔ دولت هم مطرح است. مجلس باید با برنامه ای که اصول کلی آن ارائه می شود موافق باشد. ولی اگر نظر مجلس غیر از آن باشد که ازجانب دولت ابراز شده ممکن است فقط به همین جهت که مهم و اساسی نیز هست از ابراز اعتماد خودداری نماید. مجلس و دولت واقعاً باید توجه داشته باشند که قانون اساسی چهارچوب سلسله اقداماتی را مشخص ساخته که باید در جهت آن به طور جدی و اصولی گام بردارند. رسیدن به هدفها از طریق تصمیمات آنی و بدون تناسب ممکن نیست. برنامهٔ تفصیلی توأم با شناخت همهٔ امکانات و بر اساس آمار و ارقام از پیش تعیین شده لازم است. مجلس حق دارد با وجود رأی تمایلی که به نخست وزیر داده و با وجود اینکه وزرای معرفی شده را هم مناسب می داند و مورد اعتماد هستند، به دلیل نارسا بودن برنامه، به دلیل نداشتن اصول راهنما در اقداماتی که انجام آن را پیشنهاد می کنند، به دلیل تعارض و تناقض مواد برنامه و بالاخره به جهت اینکه فاقد برنامهٔ جامع و تفصیلی مطلوب است رأی اعتماد ندهند.

سؤالی که ممکن است مطرح گردد در مورد تعداد وزرای معرفی شده است آیا نخست وزیر مکلف است برای تمام وزارتخانه هایی که مبنای قانونی دارد یکباره وزیر به

مجلس معرفی نماید یا می تواند در چند دفعه این معرفی را انجام بدهد. نخست وزیر باید اشخاص هماهنگ، وارد به کار، اندیشمند و متعهد را پیدا نماید، برای تصدی هر وزارتخانه شرایط و ضوابطی متناسب در نظر گیرد و خصوصیات فردی و اجتماعی افراد مورد نظر را با آن شرایط و ضوابط تطبیق دهد و ارزیابی نماید و مخصوصاً باید توجه داشته باشد که جمعی را انتخاب می کند که باید مشترکاً مسئولیت مهمی را به عهده گیرند و باید شرایط نزدیك به هم داشته باشند تا توازن و هماهنگی لازم عملی باشد و البته در کشوری که جمعیت آن چندین ده میلیون نفر است و در هر سال در کنکور دانشگاه آن چندین صدهزار نفر شرکت می نمایند و دهها هزار متخصص و عالم در همهٔ رشته های علمی و فنی و حقوقی و سیاسی دارد و در عین حال انقلابی عظیم را پشت سر گذارده و بسیاری از افراد عادی و مردم کوچه و بازار آن هم صاحب درك و فهم عالی در تجزیه و تحلیل مسائل هستند نمی توانیم ادعا کنیم که افراد مناسب و شایستهٔ مقام وزارت نمی یابیم و در مضیقه هستیم. دلیل عدم انتخاب در بعضی موارد شناسایی نداشتن یا آشنا نبودن با اشخاص واجد صلاحیت است که در این موارد باید جستجو کرد و به دنبال کسانی رفت که با وجود صلاحیت کمتر حاضر به قبول مقاماتند. به هر حال عذر نخست وزیری که در همان روز اول معرفی دولت متعذر به عدم شناسایی افراد واجد صلاحیت به مجلس باشد مسموع نیست. اصل ۱۳۳ قانون اساسی که می گوید «وزراء به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب رئیس جمهور معین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند»، ظاهراً مجموع وزراء را در بر می گیرد. مثلا اگر نخست وزیری بامعرفی سه یا چهار وزیر بخواهد رأی اعتماد بگیرد قطعاً با این اصل تطبیق ندارد. ولی اگر کابینهٔ مورد معرفی به استثنای وزرای یکی دو وزارتخانه کامل است، فقط به علت نقص جزئی نمی توان مخالف اصل فوق شناخت. قسمت اخیر اصل ۱۴۱ می گوید «نخست وزیر می تواند در موارد ضرورت به طور موقت تصدی برخی ازوزارتخانه ها را بپذیرد» یعنی قانون اساسی پیش بینی نبودن وزیر برای وزارتخانه هایی را نموده است. ولی این به آن معنی نیست که از همان ابتدا بعضی وزارتخانه ها فاقد وزیر بمانند و نخست وزیر تصدی آنها را هم داشته باشد. فراز آخر اصل ۱۴۱ متضمن شرایطی است که خواست و تمایل نخست وزیر در چهارچوب آن شرایط امکانپذیر است و به هیچ وجه در صدد آن نبوده که مثلا نخست وزیری با ادعای ضرورت و با عنوان موقت، نیمی ازوزارتخانه ها را تصدی نماید و همواره در حال ضرورت و موقت هم باقی بماند. اصل بر این است که هر وزارتخانه ای وزیر داشته باشد مگر در شرایط بحرانی و ضروری که راهی قانون اساسی ارائه داده است.

عبارت «نخست‌وزیر می‌تواند» به معنی اختیار بی‌قید نیست. می‌تواند، البته با تصویب رئیس جمهور که تصویب او برای تصدی هر شخصی جهت وزارتخانه لازم است و از جمله شخص نخست‌وزیر یعنی علاوه از نخست‌وزیری بخواهد وزارتخانه‌ای را تصدی نماید تصویب رئیس جمهور لازم است. «نخست‌وزیر می‌تواند» البته رأی اعتماد مجلس را هم در این خصوص لازم دارد. یعنی این طور نیست چون از باب نخست‌وزیری رأی اعتماد گرفته پس هر تعداد وزارتخانه هم به اتکای همان رأی اعتماد قابل تصدی است، بلکه برای تصدی هر وزارتخانه بایستی موافقت مجلس گرفته شود. تازه بعد از تصویب رئیس جمهور و مجلس و آمادگی نخست‌وزیر برای تصدی برخی از وزارتخانه‌ها دو اصل مهم هم باید رعایت گردد «مورد ضرورت» و «به طور موقت». تصدی وزارتخانه از جانب نخست‌وزیر مربوط به روال عادی نیست باید «ضرورت» باشد؛ تشخیص این ضرورت هم تنها با نخست‌وزیر نیست. رئیس جمهور و مجلس که باید در این امر مداخله داشته باشند هم باید تشخیص ضرورت بدهند، مثلاً وزیری استعفا داده یا عزل شده است، موقعیت کار وی حساس بوده و شخص دیگری خارج از دولت به کار او آشنا نیست. وزرای دیگر از داشتن دو شغل منع شده‌اند و تنها نخست‌وزیر می‌تواند در آن حالت استثنائی و ضروری، تصدی وزارتخانه را عهده‌دار شود.[۳] اما اگر شرایط اضطراری و ضرورت عالماً و عامداً برای همین نتیجه تصدی به وجود آمده باشد، مشمول مورد نیست. ضرورت باید در شرایطی غیر مربوط به افراد حادث شده باشد. نخست‌وزیر با وجود «حالت ضرورت» و با تصویب رئیس جمهور و مجلس فقط «به طور موقت» می‌تواند وزارتخانه‌ای را تصدی نماید. موقت یعنی زمان کوتاه یعنی تا زمان انتخاب وزیر، یعنی تصدی وزارتخانه را با این قصد به عهده می‌گیرد که شخص مناسب را بجوید و معرفی نماید. اگر نخست‌وزیر تصدی وزارتخانه‌ای را مثل همان نخست‌وزیری با همان قصد عهده‌دار شود، موقت نیست. معنی موقت در اینجا مقابل دائم نیست، موقت در مقابل وضعی است که سایر وزراء دارند وزیری که انتخاب می‌شود، در زمان شروع تصدی موقت نیست و البته معلوم هم نیست تا چه زمان کار او در آن سمت ادامه دارد. وزیری منصوب نمی‌شود تا کار او موقت باشد، تا شخص دیگری جای او را بگیرد ولو اینکه عملا وزارت او چند روز به طول انجامد. در حالی که تصدی وزارتخانه از جانب نخست‌وزیر تا تعیین وزیر است و به این علت موقت نامیده می‌شود. در مورد قسمت اخیر اصل ۱۴۱ این شبهه حاصل شده که دخالت رئیس جمهور و مجلس با وجود صراحت عبارت «نخست‌وزیر می‌تواند در موارد ضرورت به طور موقت تصدی برخی وزارتخانه‌ها را

بپذیرد» بی مورد است در حالی که وقتی به صدر اصل ۱۴۱ مراجعه می نماییم متوجه می شویم که این اصل در مقام اعلام ممنوعیت داشتن دو شغل دولتی است و در آخر این ممنوعیت را با آن شرایط از نخست وزیر رفع نموده است و به هیچ وجه در صدد نبوده که شرایط اصلی تصویب رئیس جمهور و مجلس شورا را هم مرتفع سازد.

نظارت مجلس در اجرای قوانین

طرح موضوع

درزندگی اجتماعی، سیاسی وبرای استحکام وثبات روابط افراد وحفظ قدرت حکومت و آسایش عمومی هر ملت قانون وبخصوص قانون اساسی فوق هر اصلاحی است. قانون اساسی حافظ جمهوری اسلامی است. زیربنای قانون اساسی بر اصول اعتقادی مسلمین قرار گرفته است. اگر قانون اساسی مورد بی اعتنایی واقع گردد، هیچ اصلاحی نمی تواند پایدار بماند. و برای احدی امنیت باقی نمی ماند. یأس و بدبینی و بی تفاوتی در مردم به وجود می آید که پیامدهای ناهنجار اجتماعی، سیاسی و اقتصادی دارد.

بر طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی مجلس شورا درچهارچوب موازین اسلامی و قانون اساسی، قانون وضع می کند. و وقتی شورای نگهبان هم آن را تأیید نمود، حکمی لازم الاتباع ظاهر شده و همهٔ افراد جامعه و همهٔ ارگانها باید به آن احترام گذارند و از آن تخطی نکنند. اجرای یکنواخت و با قدرت قانون سلامت جامعه را تأمین می نماید. مجلس شورای اسلامی علاوه بر تصویب، حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را هم دارد. باید توجه شود که همهٔ اصلاحات در پناه قانون انجام گیرد. و هر یك از مأمورین اجراءوظایف خود را در حدود قانون انجام دهد. قانون اساسی این حق نظارت را به مجلس داده است و برای آن ضمانت اجرا هم تعیین کرده، تا مجلس بتواند این وظیفه را به نحو مطلوب انجام دهد.

در کشور اسلامی هر دستگاه و سازمانی باید حداکثر کارآیی را داشته و بدون تسامح و غفلت به وظایف قانونی خویش عمل نماید. و مردم باید اعتماد و اطمینان پیدا نمایند که نمایندگان آنها آگاه و بیدارند ومراقب همهٔ امورهستندودر برابر قانون هیچ کس مصونیت ندارد و حقوق عمومی به هیچ عنوان در معرض تضییع نیست. و خودکامگی و در نتیجه قانون شکنی وخودسری و بی حرمتی به حقوق مردم درهیچ موردی نفوذورسوخ نخواهد یافت.

مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد (اصل ۷۶). برای چه این حق را قانون اساسی به مجلس داده است؟ برای اینکه تخلف از مقررات صورت نگیرد، برای اینکه در امور اجرایی تبعیض نباشد. برای اینکه اصل تساوی افراد در برابر قوانین محترم بماند، برای اینکه سوءاستفاده ای صورت نگیرد، برای اینکه جریان قانون در همه جا به نحو مطلوب باشد. با این حق چیزی از امور مملکت نمی تواند از دید مجلس پنهان بماند. چرا این حق را مجلس پیدا کرده است؟ چرا مجلس باید از همهٔ ماوقع امور مطلع باشد؟ برای اینکه مجلس ترکیبی است از نمایندگان مردم و هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همهٔ مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید. همهٔ نمایندگان سوگند یاد کرده اند که با تکیه بر شرف انسانی مراقب باشند و تعهد نموده اند که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دست آوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشند و در انجام وظایف وکالت امانت و تقوی را رعایت کنند و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پای بند باشند و از تمام امکانات و حقوق نمایندگی در این جهات استفاده نمایند و با مسئولیتی که دارند نظارت کامل و لازم را اعمال نمایند. اقتضای مسئول بودن این است که بتواند در مقابل تخلفات و عدم اجرای قانون عکس العمل نشان بدهد و بتواند مسئولین را از جریانات ناصواب بازدارد. سلامت و استحکام نظام ایجاب می کند که هر چه دقیقتر این نظارت اعمال شود. مأمورین اجرایی به دو شکل ممکن است از قانون عدول نمایند با سوء نیت و با حسن نیت. هر دو صورت آن زیان بار است، هیچ مسئول اجرایی نمی تواند مدعی شود که بهتر این بوده که در فلان مورد قانون را اجرا نکند و تشخیص خودش را فوق قانون قرار دهد. و بنابراین تخلف مأمور از قانون ولو با حسن نیت قابل چشمپوشی و مسامحه نیست. البته همه نوع تخلف قابل رسیدگی قضایی است و مراجع صالحهٔ قضایی هم دارد اما مجلس شورا از لحاظ سیاسی تکلیف دارد که با نظارتی که اعمال می کند خودبه خود تخلف از قانون را به حداقل ممکن برساند. اساساً فعالیت و درجه اعتبار مجلس در حد زیادی بستگی به این نظارت دارد. طریق صحیح این نظارت بسیاری از مفاسد را از بین می برد. همان طور که عدم استفاده از آن یا اعمال بی جای آن از ارزش مجلس می کاهد. نظارت پیش بینی شده از طریق تذکر، سؤال، استیضاح انجام می گیرد.

تذکر

قانون اساسی صریحاً در باب تذکر نماینده به دولت مطلبی ندارد ولی به طور ضمنی از

بعض اصول استنباط این حق می شود از جمله در اصل هشتم و هفتادوششم و نودم قانون اساسی. اگر هم نتوان این اصول را مبنای حق تذکر نماینده شناخت، چون قانون اساسی منعی در خصوص مورد ندارد قوانین عادی می توانند تذکر را در بر گیرند و برای آن شرایط و حدودی قائل شوند. آیین نامهٔ داخلی مجلس که از جمله قوانین عادی است در مادهٔ ۱۴۴ مسئله تذکر نمایندگان را مطرح ساخته و می گوید: «در صورتی که نماینده ای، صلاح اندیشیهایی داشته باشد و یا در یکی از سازمانهای دولتی یا وابسته به دولت و یا مؤسساتی که با سرمایه یا کمك مالی دولت اداره می شود یا هر نوع سازمان و مؤسسه که بعضاً و یا کلا از وجوه عمومی اداره می شود عملیات مخالف اصول یا برخلاف قانون و مقررات قانونی مشاهده نماید یا از سوء جریان اداره ای اطلاع پیدا کند، حق دارد راجع به آن موضوع توسط رئیس، هر چه زودتر به وزیر مسئول و یا نخست‌وزیر کتباً تذکر دهد. رئیس در اولین فرصت مجلس تذکر اورا به دولت یا مسئول مربوط ابلاغ وخلاصه آن را در مجلس عنوان می نماید. وزیر مسئول و یا نخست‌وزیر باید پاسخ کتبی را مستقیماً به نماینده ابلاغ نماید» در باب تذکر و مقررات فوق چند نکته قابل توجه است:

۱. مادهٔ ۱۴۴ فوق الذکر که در آیین نامه داخلی مجلس آمده از فصل یازدهم آیین نامه داخلی مجلس شورای ملی رژیم سابق مصوب ۱۳۳۴ گرفته شده و تذکر در آن آیین نامه متکی به قانون اساسی رژیم سابق بود که اصل ۲۶ آن می گفت: «مجلس در هر جا نقضی در قوانین یا مسامحه در اجرای آن ملاحظه کند، به وزیر مسئول در آن کار اخطار خواهد کرد و وزیر مزبور باید توضیحات لازم را بدهد» در حالی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی اساساً متعرض مسئله ای به عنوان تذکر نمایندگان به دولت نشده است و فقط سؤال و استیضاح را عنوان کرده ولی آیین نامه داخلی مسئلهٔ تذکر را هم با همان تفصیلی که قبلا داشته بیان نموده است.

مادهٔ ۱۴۴ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی حتی چیزی بیش از آیین نامه مجلس رژیم سابق آورده است زیرا در آن آیین نامه تکلیفی برای وزیر یا نخست وزیر معین نکرده بود نماینده از طریق رئیس مجلس تذکر می داد و این تذکر ابلاغ می شد ولی در آخر ماده ۱۴۴ آیین نامه فعلی تصریح شده که وزیر مسئول و یا نخست‌وزیر باید پاسخ کتبی را مستقیماً به نماینده ابلاغ نماید.

۲. جهت تذکر معمولا همکاری، همفکری، صلاح اندیشی هویت دارد. کسی که در مقام تذکر بر می آید ظاهراً علاقه‌مند است که مقام اجرایی قانون را درست اجرا کند، خدمت عمومی را به موقع انجام دهد، مشکل موجود را با سرعت حل نماید، گرفتاری

جمعی را با تدبیر ازبین بردارد، سوءجریانی را فوراً متوقف سازد، عملیات خلاف اصولی صورت نگیرد و اگر انجام گرفته فوراً متوقف شود و نظایر آن.

۳. تذکر و جواب آن کتبی است، گرچه نمایندگان حق دارند در ضمن نطق قبل از دستور تذکراتی به دولت ویا هر یك ازوزراء بدهندویا نارساییهای هر یك ازسازمانهای قوه اجراییه را گوشزد نمایندویا هر جریانی را که صلاح می دانند مطرح کنندولی این اقدامات تذکری که ضمن ماده ۱۴۴ آیین نامه داخلی آمده نیست تذکر اصطلاحی موضوع ماده ۱۴۴ دارای شرایط خاصی است که فقط با همان شرایط اثرات قانونی رادارداین شرایط عبارتند از:

اولا به صورت کتبی صورت گیرد بنابراین چنانچه نماینده ای درمجلس یا خارج از مجلس ضمن نطق قبل ازدستور یا در طی مباحث مربوط به لوایح وطرحهای قانونی، مستقیماً و یا با واسطه تذکراتی به طور شفاهی به وزیری بدهد تذکر اصطلاحی قانونی نیست.

ثانیاً تذکر بایستی ازطریق رئیس مجلس ابلاغ شود یعنی نمایندگان بر طبق آیین نامه داخلی مجلس ازتذکر اصطلاحی وقتی بهره مندمی شوند که رئیس مجلس درجریان قرار گیرد و ازطریق او ابلاغ صورت گیرد.

ثالثاً خلاصه تذکر بایستی درمجلس عنوان گردد یعنی رئیس بایستی ازتریبون مجلس عنوان تذکر را قرائت نماید تا مجلس هم درجریان قرار گیرد وموضوع جنبه عمومی و علنی پیدا نماید.

رابعاً طرف تذکر که نخست وزیر ویا وزیر مسئول هر کدام که باشند باید پاسخ کتبی به نماینده تذکردهنده تسلیم نمایند. قانون مهلتی برای پاسخ به تذکر درنظر نگرفته است آیا عدم تعیین مدت این نتیجه را ندارد که بسیاری از تذکرات بلاجواب بماند؟ زیرا وزیر مسئول جواب را همیشه ممکن می داندوسرعتی در این کارپیش نمی گیرد بنابراین اگر آیین نامه داخلی مجلس جواب تذکر را ضروری ولازم می شناخت می بایست مهلت برای آن تعیین نماید وبرای عدم پاسخ نیزضمانت اجرایی درنظر گیرد. البته نمایندگان ووزراء می باید توجه داشته باشند که درجریان تذکرات وسؤالات واستیضاح، قانون، برنامه های تنظیم شده مصوب ووظایف ومسئولیتهاتی مشخص فراموش نشوند جریان کلی امور با تمام ابعادی که دارد باید بی توجه به این حوادث راه خود را دنبال نماید تذکر و سؤال و استیضاح باید مانع ازانحرافات وخطاهای احتمالی باشدویا اگر سوءجریانی پیش آمده برطرف سازد، اگر تذکر نماینده ای سبب شود که کاروزارتخانه ای ازمسیر اصلی خارج و

به جلب نظر وی منجر شود رفتاری خلاف مقصد و هدف صورت گرفته و از تذکر نتیجه عکس گرفته شده است.

سؤال

اصل هشتادو هشتم قانون اساسی می گوید: «در هر مورد که نماینده ای از وزیر مسئول دربارهٔ یکی از وظایف او سؤال کند آن وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی».

حق سؤال نماینده ناشی از سمت نمایندگی است و اینکه در برابر ملت مسئول است واینکه می تواند در تمام مسائل داخلی و خارجی اظهارنظر نماید و اینکه مجلس تکلیف دارد که بر جریان امور نظارت داشته باشد.

تکلیف وزیر هم به پاسخ، ناشی از مسئولیتی است که در برابر مجلس دارد و اینکه باید در تمام وظایف حدود قانون را رعایت نماید. در مورد سؤال نکات ذیل قابل توجه است:

۱. سؤال باید کتبی باشد. نماینده نمی تواند ضمن نطق قبل از دستور یا مذاکرات مجلس سؤالاتی را طرح کند و انتظار پاسخ آن را داشته باشد؛ البته به نطق نمایندگان توجه می شود و مسئولین اجرایی سعی می کنند اشکالات مطروحه در صحبتها را برطرف نمایند ولی تکلیفی را که آیین نامه بر طبق قانون اساسی ایجاد کرده سؤالات شفاهی به وجود نمی آورد.

۲. سؤال باید از وزیر مسئول بشود. مثلا وزیر آموزش و پرورش مسئولیت وزارتخانه‌ای به نام آموزش و پرورش را عهده دار است و یکی از وظایف آموزش و پرورش تدارك کتب درسی است. ممکن است نماینده ای در ارتباط با چاپ کتب درسی یا تألیف آن سؤالاتی داشته باشد، روشن است که این سؤالات را از وزیر آموزش و پرورش می کند ــ اما اولا در دولت غیر از وزرای مسئول شخصی به نام نخست وزیر شرکت دارد که عهده دار وزارتخانه خاصی نیست ودر عین حال مسئولیت مشترك با تمام وزرا دارد و به علاوه جمعی از سازمانها که در حوزهٔ وزارتخانه خاصی نمی گنجد در پوشش نخست وزیری اند مثل سازمان امور اداری یا مثل سازمان اوقاف؛ در این موارد آیا می شود از نخست وزیر سؤال کرد یا نمی شود؟ اگر نمی شود تکلیف سازمانها و نهادهای وابسته به نخست وزیری چیست؟ ثانیاً وزیر دادگستری تنها وزیری است که امور اداری دادگستری را عهده دار نیست و برابر نظریه ای که به هر حال شورای نگهبان داده و عملا

به مورد اجرا گذاشته شده فقط رابط است آیا این وضع خاص وزیر دادگستری را ازدایره سؤال خارج ساخته یا اینکه در قسمتی باید پاسخگو باشد، ثالثاً وزرای مشاور چه وضعی دارند آیا می شود از آنان سؤال کرد یا عنوان مشاورت آنها را از ردیف وزرای مسئول خارج می سازد.

۳. مدت پاسخ. قانون اساسی معمولا مواعید را معین نمی کند مگر در موارد مهم، مسئلهٔ پاسخ دادن وزیر را در ظرف زمانی معین با اهمیت تلقی کرده است و تصریح کرده که جواب وزیر نباید بیش از ده روز به تأخیر افتد. قانون اساسی نخواسته موضوع به سستی بگراید و سؤالاتی طرح شود و همین طور بلاجواب بماند. قانون اساسی نه تنها روی سؤال وجواب تکیه داشته بلکه روی فاصلهٔ بین زمان سؤال وجواب هم تأکید داشته و فاصلهٔ ده روزه ای را معقول برای جواب پنداشته و بیش از آن را بی اعتنایی و مسامحه تصور نموده است اما چون ممکن است اوضاع و احوال خاصی پیش آید که وزیر واقعاً در این فاصلهٔ زمانی معذور باشد و یا تهیه پاسخ بنا بر جهات ودلایلی ممکن نگردد، تأخیر را هم با عذر موجه پذیرفته است ولی تشخیص عذر موجه را به عهدهٔ مجلس گذاشته است. مادهٔ ۱۴۶ آیین نامه درمقام بیان همین تأخیر وعذر موجه موضوع را به طور ناقص چنین مطرح کرده «بر طبق اصل ۸۸ قانون اساسی وزیر مورد سؤال مکلف است حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ سؤال در مجلس حضور یافته و پاسخ دهد و الا از طرف رئیس مجلس بازخواست می شود مگر در مواردی که وزیر رسماً تقاضای تأخیر نموده....» لحن قانون اساسی در مورد پاسخ در ظرف ده روز محکمتر از آیین نامه است و وزیر را در وضع مشکلی قرارداده است ونظر قانون اساسی این بوده که وزیر اگر خودرا مسئول می شناسد وادامه وزارت را به هر صورت طالب است وتکلیف خود می شناسد، جواب در ظرف ده روز را بر خود فرض بداند و از آن تخلف نکند و اگر تأخیر کرد با عذر واقعی باشد نه به صورت تشریفات در حالی که آیین نامه مورد را متوجه بازخواست رئیس مجلس کرده یعنی اگر مهلت گذشت رئیس مجلس علت تأخیر را استعلام می کند و وزیر هم عذری می آورد و موضوع تمام می شود. به علاوه آیین نامه می گوید اگر وزیر رسماً تقاضای تأخیر کرده باشد حتی آن بازخواست رئیس مجلس را هم ندارد و تقاضای تأخیر وزیر عذر موجه نیست. این عبارت وقتی با قانون اساسی تطبیق داشت که قانون اساسی تشخیص عذر موجه را به عهده وزیر قرارداده بود وتقاضای رسمی تأخیر نمایانگر عذر موجهش بود اما وقتی قانون اساسی تشخیص موجه بودن عذر را به عهدهٔ مجلس گذاشته یعنی حتی اگر وزیر به نظر خودش جهات موجهی برای تأخیر داشت ممکن است مجلس آن را نپذیرد.

عبارت آیین نامه می بایست وضع محکمتری داشته باشد اما به هر حال در آخر ماده ۱۴۶ اعلام داشته که قبول تأخیر به دلیل عذر موجه در مجلس طرح می شود و پس از صحبت یك مخالف و یك موافق، هر کدام پنج دقیقه، در این مورد رأی گیری به عمل می آید اما معلوم نکرده اگر مجلس عذر را موجه نشناخت و رأی نداد وزیر باید با چه مهلت جواب دهد.

۴. پاسخ در جلسه مجلس. وزیر نمی تواند همان طور که سؤال را کتباً دریافت می کند پاسخ آن را هم به صورت لایحه ای تنظیم و برای مجلس ارسال دارد. در قانون اساسی گفته شده است: «....وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد....» یعنی قانون اساسی برای مجلس قدرت و حاکمیت قائل گردیده و لازمهٔ مسئولیت وزیر را در برابر مجلس این دانسته که باید وزیر در مجلس حاضر شود. وزیری که می خواهد مسئولیت وزارتخانه ای را عهده دار باشد باید در مقابل مجلس تمکین نماید. وزیر باید برای ادای پاسخ شخصاً حاضر شود و نمی تواند اشخاص دیگری مثلا معاون پارلمانی را برای پاسخ معرفی نماید اما مشاورین و معاونین وزیر ممکن است اورا در مجلس همراهی کنند و به او کمك نمایند.

۵. مبداء مهلت ده روز. قانون اساسی متعرض مبداء سؤال نشده فقط گفته «...جواب نباید بیش از ده روز به تأخیر افتد....» از چه زمانی باید ده روز محاسبه شود، ازوقتی که سؤال به ذهن نماینده آمد؟ از وقتی که آن را تنظیم کرده؟ از وقتی که آن را تسلیم رئیس مجلس نموده؟ اززمانی که رئیس مجلس خلاصهٔ آن را در مجلس عنوان نموده؟ اززمانی که سؤال برای وزیر ارسال شده؟ معلوم است هیچ یك ازمبادی فوق نمی تواند مبداء درستی باشد و وزیر را موظف نماید؛ به همین جهت ماده ۱۴۶ آیین نامه تاریخ ابلاغ سؤال را به وزیر مبداء قرارداده و درست هم عمل نموده ـ زیرا تا وقتی که وزیر نداند سؤال چیست و سؤال به او نرسیده، معقول نیست که مکلف به تهیه پاسخ باشد و بنابراین اگر یك یا دوماه سؤال به وزیر نرسد او تخلفی نکرده هر چند که اجمالا ازعنوان سؤال اطلاع پیدا کرده باشد. آیین نامهٔ داخلی مجلس برای اینکه چنین تأخیری پیش نیاید، درماده ۱۴۵ تصریح کرده است. سؤال باید کتبی به طور صریح و اختصار بوده و در جلسهٔ رسمی به رئیس مجلس داده شود، ودرهمان جلسه عنوان آن قرائت وفوراً برای وزیر مربوط ارسال گردد وظرف ۴۸ ساعت تکثیر ودراختیار نمایندگان قرار گیرد. قید فوراً در عبارت «فوراً برای وزیر مربوط ارسال می شود» راه معطل ماندن سؤال در مجلس را منتفی ساخته است، اما ممکن است هیئت رئیسه مجلس ازنوشته مفصل نماینده ای متوجه موضوع سؤال نشوندو دراین صورت ازنمایندهٔ سؤال کننده بخواهند موضوع سؤال را مشخص وتصریح نماید و

بدیهی است تا رفع نقص سؤال ارسال نمی گردد. فوریت ارسال مربوط به زمانی است که نقصی نباشد یا مرتفع شده باشد. هیئت رئیسهٔ مجلس نمی توانند همواره تحت این عنوان که سؤال روشن نیست یا مفصل است متعذر شوند وسؤالات را برای وزرا ارسال ندارند وبا این ترتیب اصل موضوع را از بین ببرند ویا وسیله ای برای تأخیر در ارسال سؤالات قرار دهند. موضوع دیگری که باید درهمین جا متعرض آن شویم این است که آیا لزوم ادای پاسخ در ظرف ده روز مخصوص وزیر است یا مجلس هم مجبور است که در ظرف همین مدت سؤال را در دستور قرار دهد. اصل هشتاد وهشتم قانون اساسی با تعیین مدت ده روز برای پاسخ به موضوع سؤال وپاسخ اهمیت بسیارداده است. وزیر را موظف ساخته که در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد. عبارت «نباید بیش از ده روز به تأخیر افتد» حاکی است که مجلس هم باید مهیای استماع این پاسخ باشد و مجلس هم موجبات اجرای اصل را فراهم سازد. به طوری که درهمین زمان تعیین شده مورددردستور گذارده بشود. مدونین قانون اساسی می خواستند که پاسخ در زمانی داده بشود که فاصله زمانی زیادی ازطرح سؤال نگذشته باشد و اگر بنا باشد وزیر اعلام آمادگی نماید ولی مجلس مهیا نباشدزمان مناسب برای پاسخ از بین می رودوچه بسا زمانی برسد که موضوع سؤال خودبه خود منتفی باشد. بنابراین گرچه در اصل ۸۸ عذرموجه که موجب تأخیر می گردد در ارتباط با وزیر است و مجلس باید تشخیص موجه یا عدم موجه بودن آن را بدهد که ترتیب آن در آیین نامه داخلی مجلس آمده ولی درعین حال با وجود اهمیت سؤال و تأکید روی پاسخ در مهلت معین هیئت رئیسه مجلس نمی تواند بدون عذر موجه وقت طولانی گذارند و اثر طرح سؤال را از بین بردارند. وجود لوایح و طرحهای قانونی در دستور مجلس یا دادن وقت برای نطق قبل ازدستوردراین رابطه نمی تواند عذرموجه تلقی گردد شاید لوایح وطرحهای فوری را بتوان درمقابل پاسخ به سؤال مقدم شناخت. اما اگر کار مجلس متراکم و تعداد سؤالات زیاد باشد تکلیف چیست باید جواب سؤالات را بر سایر امور مقدم داشت ویا آنها را در نوبت گذاشت ودراین صورت مدت ده روز را فراموش کرد. به نظر می رسد این به عهدهٔ مجلس باشد که چگونگی کاررا واهمیت سؤال راویا تقدم دیگر امور را تشخیص بدهد ولی به هر صورت مجلس هم باید نظر قانون اساسی را دراین تشخیص رعایت نماید تا اولا تأخیر بدون دلیل نباشد وثانیاً دلیل تأخیر ازجانب مجلس به طوربارزی موجه وقابل قبول باشد. ثالثاً موضوع سؤال به دلیل تأخیر منتفی نشده باشد. رابعاً اگر مجلس می تواند با اضافه کردن اوقات و تشکیل جلسات فوق العاده به امر سؤالات فیصله دهد باید چنین کند. و اگر سؤالات خیلی زیاد است در آن صورت باید به

شکلی تکلیف دولت را معین کند.

۶. دیگر مقررات مربوط به سؤال. قانون اساسی کیفیت پاسخ سؤال و چگونگی جریان را در جلسهٔ حضور وزیر برای پاسخ بیان نکرده و آن را به عهدهٔ آیین نامه داخلی گذاشته است و برابر آیین نامه وزیر پاسخگو و نماینده سؤال کننده هر یك ۱۵ دقیقه وقت دارند. به این ترتیب که اول نماینده سؤال را حدود پنج دقیقه توضیح می دهد و پس از استماع توضیح قسمتی ویا اتمام پاسخ، وزیر ازده دقیقه بقیه استفاده می کند. جواب وزیر که باید مربوط به موضوع سؤال باشد جمعاً نباید از پانزده دقیقه تجاوز نماید. وزیر می تواند استفادهٔ قسمتی از وقت خودرا به بعد از صحبت نهایی سؤال کننده موکول نماید و بر طبق ماده ۱۴۷ در صورتی که سؤال کننده با پاسخ وزیر قانع نشود رئیس مجلس به تقاضای سؤال کننده موضوع را به کمیسیون تفحص ارجاع می نماید. کمیسیون مزبور مکلف است از تاریخ ارجاع سؤال بدون فوت وقت ظرف ۱۵ روز برای روشن شدن مطلب به هر طریق که صلاح بداند اعم از خواستن سوابق امر ویا اخذ توضیح کتبی یا شفاهی از شخص وزیر وهر گونه تحقیقات دیگری که لازم بداند به موضوع رسیدگی نموده گزارش خود را تنظیم و به مجلس تقدیم دارد و این گزارش در دستور هفته بعد قرار خواهد گرفت و بدون بحث در مجلس قرائت خواهد شد.

با این ترتیب طرح سؤال اقدامی است در جهت اعمال نظارت مجلس. با حضور به موقع وزیر مسئول در مجلس وپاسخ به سؤال وقانع شدن نماینده موضوع پایان می یابد ولی هرگاه سؤال کننده جواب قانع کننده ای دریافت نکند ویا به هرحال قانع نشود، موضوع به کمیسیون سؤالات[۴] ارجاع می شود و این کمیسیون ۱۵ روز وقت دارد تا جوانب قضیه را بررسی نماید، سوابق را بخواهد، مطلعین را دعوت نماید تحقیقات دیگری از وزیر اخذ کند و گزارشی از چگونگی جریان به مجلس تسلیم دارد که این گزارش بدون بحث در مجلس قرائت می شود، عواقب بعدی به عهدهٔ مجلس و نماینده سؤال کننده است. ممکن است نتیجهٔ گزارش آن باشد که جمع دیگری از نمایندگان را به نمایندهٔ سؤال کننده نزدیك سازد وطرح استیضاحی را موجب شود[۵] وممکن است گزارش حاکی اززحمات وفعالیت وزیر باشد وحتی نماینده صاحب سؤال را هم که قبلا قانع نشده بود قانع نماید و به تأیید وزیر وادار سازد.

مواردی است که برخلاف معمول وزرا علاقه مند هستند که با طرح سؤالاتی از آنان فرصت جوابگویی در مجلس را پیدا نمایند و موضوعاتی را که در جامعه مبهم مانده و نگرانیهایی را باعث شده برطرف سازندویا احتمالا خودرا ازاتهام به دور نمایند؛ بنابراین

همیشه طرح سؤال دلیل مخالفت نماینده با وزیر نیست وممکن است حتی در جهت نفع او و با ابراز تمایل و علاقهٔ خودش مطرح گردد. انگیزهٔ سؤال در ارتباط با وزیر مسئول، از نهایت مخالفت و اعتراض تا نهایت دوستی و صمیمیت قابل تغییر است.

انواع سؤالات نمایندگان را بر اساس انگیزه و هدف از سؤال می توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱. سؤال به منظور ارائهٔ نواقص حوزهٔ عمل وزیر مسئول: در این نوع سؤالات نماینده سؤال کننده که اطلاعات کافی از موضوع سؤال و تخلفات انجام شده دارد می داند که قانون رعایت نگردیده، می داند که وزیر به موقع جلو تخلفات را نگرفته، می داند که جواب کافی هم برای پاسخ موجود نیست و لذا سؤال را طرح می کند تا به دستگاه وزارت بفهماند که اقدامات آنها مخفی نمی ماند، و به جامعه ترتیب عمل خلاف ارتکاب یافته را نشان بدهد و مجلس را در جریان آنچه انجام گرفته و درست نبوده قرار بدهد و معمولا نماینده یا نمایندگانی که وزیر را متصدی خوب و شایسته ای نمی دانند و یا او را در راه لغزش می پندارند، از این قبیل سؤالات مطرح می نمایند تا اعتقاد خود را به دیگر نمایندگان هم سرایت دهند و مقدمات کنار رفتن او را فراهم سازند و یا اینکه او را وادار به تغییر روش دهند و مثلا تحرکی را به جریان وزارت او موجب گردند.

۲. سؤال به منظور روشن شدن مسائل: این نوع سؤالات که تعداد آنها نسبتاً زیاد است با جنبه بی طرفی بیشتری است. غرض طرح سؤال وجود سؤال در جامعه است و نماینده به عنوان کسی که احساس مسئولیت می کند و شغل او ایجاب می نماید که حقایق اوضاع آشکار گردد، در مقام سؤال بر می آید. در این مقام نماینده نه با وزیر مسئول دوستی خاص دارد و نه خصومت و نه قصد دارد که به وی لطمه ای وارد آورد و نه می خواهد نواقص کار آشکار گردد. واقعاً موضوع سؤال را مجهول یافته و لزوم پاسخ به آن را احساس نموده فکر می کند موضوع آن طور که شایع است خوب عمل نگردیده. از طرفی می اندیشد که اگر عنوان گردد چه بسا رفع ابهام بشود و به شایعه پراکنی پایان داده شود و یا تصور می کند اگر سؤال کند متصدیان در مقام رفع نقص بر آیند و بر اصلاح موضوع سؤال همت گمارند و یا رفع اشکال و نگرانی از افرادی که درگیر موضوع هستند بشود و به هر حال قصد دارد از طریق سؤال گره گشایی نماید.

۳. سؤال مطرح می شود تا خدمات وزیری بازگو گردد و کار او رونق یابد. البته این نوع سؤال کمتر دیده می شود ولی غیرممکن نیست. نماینده ای که مؤید و پشتیبان وزیری است، به او رأی اعتماد داده و حتی در معرفی او شرکت داشته و اکنون هم ادامه کار او را

خواستار است با طرح سؤالاتی فرصت مناسبی را به وزیر می‌دهد تا اقدامات خود را بازگو کند و فعالیتی را که مثلاً مخفی مانده و عنوان نگردیده به مجلس بکشاند. بدیهی است در این نوع سؤالات وزیر کمال رضایت را از طرح سؤال دارد و طریقی است برای نشان‌دادن اموری که انجام گرفته و مردم از آن بی اطلاع هستند و اتفاقاً طریقی بهتر از تبلیغات مستقیم است زیرا ممکن است در تبلیغات مستقیم کمتر گوش شنوایی باشد و کمتر توجه را جلب نماید ولی در سؤال که معمولاً همراهی آن با اشکال و ایراد متبادر به ذهن هست باعث توجه گردد.

اول: سؤال از نخست وزیر. یکی از مباحثی که بحث بسیار به دنبال داشته همین مسئله سؤال از نخست وزیر است و در این خصوص دو نظر در مقابل هم قرار گرفته و هر یك از این دو نظر مبنای خود را قانون اساسی می‌داند و به تعدادی از اصول آن استناد می نماید. آنان که عقیده دارند نخست وزیر از دایرهٔ سؤال خارج است دلایل ذیل را ابراز می‌دارند.

۱. اصل هشتادوهشتم که در مقام بیان چگونگی سؤال نمایندگان است اشاره ای به «نخست وزیر» ندارد بلکه سؤال را متوجه «وزیر مسئول» ساخته است و می گوید «در هر مورد که نماینده ای از وزیر مسئول درباره... سؤال کند» می گویند نخست وزیر غیر از وزیر است و نمی توان وزیر مسئول منعکس در اصل ۸۸ را به نخست وزیر سرایت داد.

۲. می گویند اگر قانون اساسی می خواست از نخست وزیر سؤال شود صریحاً در اصل ۸۸ قید می شد مثل مورد استیضاح که به نخست وزیر در اصل ۸۹ تصریح گردیده و اینکه در آخر اصل ۱۳۴ قید گردیده «نخست وزیر در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است» مؤید بر امکان استیضاح نخست وزیر است نه طرح سؤال از او.

۳. مهمترین دلیلی که ابراز می دارند صدر اصل ۱۳۴ قانون اساسی است که می گوید «ریاست هیئت وزیران با نخست وزیر است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیمهای دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می کند....» می گویند این اصل نخست وزیر را رئیس هیئت وزیران شناخته است، نخست وزیر را ناظر بر کار وزیران قرار داده، او باید امر هماهنگی را به عهده گیرد، باید وزرا را در خط مشی ها و برنامه ها یاری دهد و این کارها غیر از مسئولیتی است که هر یك از وزرا در حوزهٔ وزارتخانه خود دارند. می گویند نخست وزیر متصدی وزارتخانه ای نیست و وظایف خاصی که مستلزم سؤال باشد ندارد و عنوان نخست وزیر، منصرف از عنوان هر يك از وزرا است.

۴. می گویند اصل ۱۳۷ نیز در مقام بیان مسئولیت وزرا به عنوان نخست وزیر

تصریحی ندارد. این اصل می گوید «هر یك از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر مجلس است...» ومسئولیت مشترك وزرا راهم در آخر چنین توضیح داده «....ولی در اموری که به تصویب هیئت وزیران می رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست».

۵. می گویند نخست وزیر وظایف خاص و جدای از وزارتخانه ها ندارد فقط عامل هماهنگ کننده است که مستلزم سؤال نیست و مورد مسئولیت مشترك نیز به دلیل اینکه قانون وظایف وزیر را مبنای سؤال شناخته نمی توان نخست وزیر را مورد سؤال قرارداد.

بر طبق این نظر نخست وزیر نمی تواند مستقلا اقدام اجرایی داشته باشد. اقدامات اجرایی او از طریق وزارتخانه ها و وسیله وزرا اعمال می شود. وظایف خاص اجرایی مستقیم برای نخست وزیر قائل نیستند ومی گویند هیچ نوع سازمان اجرایی ممکن نیست تحت نظر نخست وزیر اداره شود همهٔ امور کشور در حوزه وزارتخانه ها تقسیم می گردد و هر جا که سؤال پیش آید همان وزیر مربوط بایستی پاسخگو باشد و امر اجرایی دیگری نیست که ازحوزه یکی ازوزارتخانه ها خارج شده باشد. برابر این نظر نخست وزیر فقط دریك مورد می تواند مورد سؤال نمایندگان قرار گیرد و آن وقتی است که بر طبق قسمت اخیر اصل ۱۴۱ قانون اساسی تصدی وزارتخانه ای را به طور موقت بپذیرد. اصل ۱۴۱ می گوید «...نخست وزیر می تواند در موارد ضرورت به طور موقت تصدی برخی از وزارتخانه ها را بپذیرد». بنابراین وقتی که تصدی وزارتخانه ای را داشت طبعاً کار اجرایی مستقیم و مستقل درچهارچوب وزارتخانه دارد ومثل سایر وزرا می توان از او درخصوص وظایفش سؤال نمود.

اما آنان که معتقدند از نخست وزیر هم می توان سؤال کرد به دلایل ذیل استناد می نمایند.

۱. می گویند طرح سؤال به مناسبت اختیارات ووظایف ومسئولیتهاست. نخست وزیر هم در عین حال یکی از وزرا است یکی از اشخاصی است که در دولت شرکت دارد ودر اموری که به تصویب هیئت وزیران می رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست (اصل ۱۳۷) و بنابراین می توان از او سؤال کرد.

۲. دلیلی که باعث وضع سؤال در قانون اساسی شده اعمال نظارت نمایندگان بر کار دولت است نه داشتن وزارتخانه. نخست وزیر در دولت شرکت می نماید، در رأس وزراست ومعقول نیست ازهر وزیر بتوان سؤال کرد، ولی ازمسئول فوق او که درعزل و نصبش شرکت دارد و مسئول مشترك شناخته شده نتوان سؤال نمود

۳. در بسیاری از موارد سؤالی مطرح می شود که فقط نخست وزیر می تواند به آن

پاسخ گوید و در حوزه کار هیچ یك از وزیران نیست تا او جواب بدهد مثلا وقتی که سؤال نماینده مربوط به همان وضع هماهنگی دولت باشد یا برنامه و خط مشیی که مستقیماً مربوط به نخست وزیر می شود وزیر سؤال باشد، در مواردی که اشکال در ارتباط با چند وزارتخانه است و هر یك از آن وزرا نقصی را متوجه دیگری می داند و کار خود را بی عیب می شناسد سؤال بیشتر متوجه نخست وزیر است تا وزرای مربوط.

۴. نخست وزیر خارج از وزارتخانه ها اداره پاره ای از سازمانهای قانونی را عهده دار است که با کمك معاونین امور آنها را به مورد اجرا درمی آورد مثلا سازمان امور اداری و استخدامی، سازمان اوقاف، تربیت بدنی و... که درچهارچوب وزارتخانه نیست ومستقیماً از طریق نخست وزیری اجرا می شود و قسمتی از امور اجرایی کشور را تشکیل می دهد اگر نشود از نخست وزیر سؤال کرد یعنی مجلس را از حق تحقیق و تفحص در پاره ای از امور مملکت محروم کردن یعنی اجازه اظهارنظر به نماینده مردم ندادن.

۵. قسمت اخیر اصل ۱۳۴ که می گوید «نخست وزیر در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است» ظاهراً سؤال از نخست وزیر را شناخته. «مسئول اقدامات وزیران است» یعنی در مورد وظایفش می توان سؤال نمود و بعید است بتوان نخست وزیر را پاسخگوی سؤال نمایندگان نشناخت وقتی که عملا نخست وزیر سازمانهای وسیعی مثل سازمان امور اداری و تربیت بدنی را با معاونین اداره می کند و هر کدام قسمت اجرایی مهمی را تشکیل می دهد که سؤال برانگیز است به اعتبار اینکه وزیر خاص ندارد معاف از سؤال بدانیم موضوع با موازین قانون اساسی تطبیق نمی کند ممکن است گفته شود که سؤالات فراوان وقت نخست وزیر را در مجلس می گیرد و اورا از کار اساسی بازمی دارد یا ممکن است گفته شود اگر راه سؤال مسدود است راه استیضاح باقی است، نمایندگان می توانند در هر مورد از استیضاح استفاده کنند. هیچ یك از این دو پاسخ قانع کننده نیست اساساً اگر موضوعات روشن باشد و اگر مسئولین احاطه کامل به حوزه اجرایی خود داشته باشند و اگر برابر قانون اقدام نمایند تهیه پاسخ کار مشکلی نیست ومتضمن صرف وقت زیادی نمی تواند باشد وانگهی اگر کار اجرایی آنان آن طور پیچیده و مشکل و سردرگم باشد که انبوهی سؤال را مطرح سازد راه حل این نیست که طرف را از پاسخ معاف نماییم ویا طریقی در این جهت جستجو کنیم بلکه راه مناسب علاج درد است به نحوی که جای سؤال باقی نگذارد یا سؤال کننده را به کمك اجرایی وادار سازد. به هر تقدیر قانون اساسی سؤال را یکی ازطرق با قدرت نظارت مجلس بر امور اجرایی کشور شناخته است و فرض قانونگذار این بوده که تمام امور اجرایی در حوزه وزارتخانه هاست که هر کدام

وزیر مسئولی در رأس آن است که باید پاسخگو به سؤالات مطروحه مربوط باشد و به هیچ‌وجه نظر قانون اساسی این نبوده که شخص با عنوان نخست‌وزیر مسئولیتهای اجرایی را ولو ازطریق قوانین عادی دراختیار بگیرد ولی ازپاسخ به سؤال معاف باشد. در این خصوص مخصوصاً ریاست جمهوری که برابر اصل ۱۱۳ قانون اساسی مسئولیت اجرای قانون اساسی را به عهده دارد موظف است به طور مستمر و ازطریق تشکیلات خاص مراقبت نماید در تمام سطوح اجرایی، چهارچوب قانون اساسی دقیقاً رعایت گردد.

دوم: مسئله سؤال از وزیر مشاور. سؤال دیگری که در این رابطه مطرح شده این است آیا وزرای مشاور مانند سایر وزرا موظف به پاسخگویی به سؤالات نمایندگان هستند یا خیر. ما در بحث قوهٔ اجراییه خواهیم گفت که در کجا عنوان وزیر ووزارت مصداق دارد و وزیر مسئول کدام است. در اینجا اشکال مربوط به عمل است نه قانون اساسی. اصل ۱۳۷ هر یك از وزرا را مسئول وظایف خاص خویش در برابر مجلس شناخته یعنی وزیر باید وظایف خاص ومشخصی که قانون تعیین کرده دارا باشد و اصل ۸۸ همان وزیری که وظایف خاص را دارد وزیر مسئول شناخته و اصل ۶۰ اعمال قوه مجریه را ازطریق رئیس جمهور و نخست‌وزیر ووزرا شناخته است. عبارت اصول فوق حاکی است وزیر باید مسئولیت اجرایی خاص داشته باشد ومشورت نمی‌تواند تنها وظیفه وزیر باشد به عبارت دیگر قانون اساسی عنوان وزیر مشاور را که وظیفه او مشورت باشد نمی‌پذیرد. البته هر یك ازوزرا و نخست‌وزیر می‌توانند یك یا چند نفر افراد مشاور داشته باشند ولی این مشاورین نمی‌توانند عنوان وزارت پیدا نمایند بنابراین وزیر مشاور شناخته نشده تا مسئله امکان سؤال ازاو عنوان پیدا کند اما درهیئت دولت بنابر رویه ای که ازقبل ازانقلاب اسلامی وجود داشته اشخاصی با نام وزیر مشاور شرکت کرده اند وازمجلس رأی اعتماد هم گرفته اند وغالباً غیر ازعنوان مشاور شغل دیگری هم دارند مثل ریاست سازمان برنامه وبودجه یا سازمان بسیج اقتصادی ونظایر آن. دراین صورت اشکال مضاعف می‌شود، چه عنوان شخص وزیر مشاوراست که چنین وزارتی که وزارت ازمتکی به کاراجرایی نیست با قانون اساسی سازگار نمی‌باشد و اینکه سازمانی را مستقلا وجدای از وزارت تصدی نماید در قانون اساسی پیش‌بینی نشده [6] واگر وزیر مشاوررا درواقع مشاور نخست بدانیم که شغل مشاورت را دارد دیگر نمی‌تواند با توجه به اصل ۱۴۱ شغل دیگری را عهده‌دار گردد.

سوم: سؤال ازوزیردادگستری. واما درموردوضع وزیر دادگستری دررابطه با سؤالات

نمایندگان مجلس عین نظر مورخ ۶۲/۴/۹ شورای نگهبان رامی آوریم.

«در رابطه با سؤال نماینده مجلس شورای اسلامی از وزیر که در اصل ۸۸ مطرح است، وزیر دادگستری نیز در حدود وظایفی که در اصل ۱۶۰ برای او مقرر شده مسئول می باشد علی هذا در رابطه با مسئولیتهای قوهٔ قضاییه وزیر دادگستری مسئول نخواهد بود ولی در رابطه با شکایات از طرز کار قوه قضاییه به موجب اصل ۹۰ قانون اساسی عمل خواهد شد و نیز در رابطه با مواردی که مجلس شورای اسلامی تحقیق و تفحص را لازم بداند طبق اصل ۷۶ می تواند تحقیق و تفحص نماید. بدیهی است در رابطه با این دواصل و کیفیت تحقیق و تفحص و اقدامی که مجلس شورای اسلامی در صورتی که پاسخ را قانع کننده ندانست باید بنماید می تواند قانون لازم را تصویب نماید. علاوه بر این چون طبق اصل ۸۴ هر نماینده می تواند در همهٔ مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید در امور قضایی نیز می تواند هر گونه نظری را که لازم بداند در مجلس شورای اسلامی اظهار نماید.»

وظایفی که وزیر دادگستری بر طبق اصل ۱۶۰ قانون اساسی دارد نیز مورد سؤال از شورای نگهبان قرار گرفته ودر ۵۹/۹/۱۸ شورای نگهبان چنین نظر داده است «وظیفه وزیر دادگستری برقراری رابطه بین قوه قضاییه با قوه مجریه و مقننه است و عهده دار مسئولیت این وظیفه و وظایف مشترك با هیئت وزیران می باشد و در امور تشکیلاتی دادگستری مانند اداره امورمالی، کارگزینی، خدمات وپزشکی قانونی وظیفه ومسئولیتی ندارد این امور به عهده شورای عالی قضایی می باشد». در جلد پنجم حقوق اساسی در قسمت قوه مجریه، وضع خاص وزیر دادگستری و وظایف این مقام را در قانون اساسی فعلی ودر مقایسه با سابق و هم در رابطه با شورای عالی قضایی مورد بحث قرار خواهیم داد.

در اینجا این نکته را تأکید می کنیم که اصل قانون اساسی کلی است و شأن قانون اساسی ایجاب کلیت را دارد ونمی توان امور را مستقیماً بر طبق قانون اساسی اجرا کرد. هر یك از این اصول نیازمند قوانینی هستند. از جملهٔ این موارد قوانین مربوط به قوه قضاییه است، همان طور که امور قضایی و ترتیب رسیدگی دادسراها و محاکم نیازمند قانون است همان گونه هم ترتیب کار شورای عالی قضایی و به طور کلی مسئولین قوه قضاییه باید با قوانین عادی درچهارچوب قانون اساسی مشخص شود. این درست نیست که اصل کلی ۱۶۰ قانون اساسی مبین همهٔ وظایف وزیر دادگستری گردد یا اصل ۱۵۷ را برای توضیح وظایف شورای عالی قضایی کافی بشناسیم ــ رابطه وزیر دادگستری با

شورای عالی قضایی وبا امور اداری دادگستری باید حسب قانون عادی تعریف وتشریح شود. مواردی که وزیر دادگستری لازم است در شورای عالی قضایی شرکت نماید و مواردی را که وزیر دادگستری به دلیل عضو قوه مجریه بودن باید در دستگاه اداری دادگستری حضور داشته باشد روشن گردد قوه قضاییه نمی تواند به اتکای اصول کلی قانون اساسی واحتمالا با اخذ نظراتی ازشورای نگهبان وظایفش را تقسیم کند وبه انجام رساند. همان طور که مجلس شورای اسلامی نمی تواند بدون قانون عادی (آیین نامه داخلی مجلس) وظایفش را انجام دهد. شورای عالی قضایی تکلیف دارد تا لوایح لازم رادر مورد وظایف وتقسیم کار (که اصول کلی آن درقانون اساسی آمده) تنظیم کند وپس ازطی جریان قانونی ازدولت ومجلس وشورای نگهبان بر طبق آن عمل نمایند ودرآن صورت به طوردقیق مسئولیتهای وزیر دادگستری معلوم می گردد وبر آن اساس نمایندگان مجلس می توانند از وزیر دادگستری طبق اصل ۸۸ قانون اساسی سؤال نمایند.

سؤالات مربوط به قوه قضاییه چند حالت دارد که اگر ما تقسیم بندی دقیق وصحیحی داشته باشیم بر طبق قانون اساسی می توانیم راه مناسب آن را بیابیم. یك دسته سؤالات مربوط به محاکم است. دادگاهها مستقیماً با مردم سروکاردارند. هر دعوی طبعاً طرفینی دارد وهر طرف خودرا معمولا صاحب حق می شناسد وعلاقه دارد رأی به نفع اوصادرشود به علاوه علاقه دارد با سرعت بدون معطلی و بدون کوچکترین تحمل خسارتی نتیجه بگیرد اما کار قضایی اقتضا می کند با دقت وبی نظری هر چند نسبتاً طولانی به موضوعات رسیدگی شود ودرنتیجه عدم رضایتهایی وجود می آورد ودرهر مرحله وهر قدم سؤالاتی را مطرح می سازد نظیر اینکه چرا قاضی چنین رأی داده، چرا با تأخیر رسیدگی کرده، نظرش با قانون تطبیق نداشته، دردوپرونده دونوع نظر داده، درفلان مورد اعمال غرض کرده، در فلان پرونده تبعیض روا داشته، از تصمیم دادگاه به دولت زیان وارد شده. اگر بنا باشد در خصوص مسائلی که در اطراف کار قضایی محاکم صورت می گیرد سؤال طرح شود به استقلال قضایی لطمه وارد می آید. قاضی باید با آزادی کامل بدون ترس و بیم ازمقامی به دعاوی رسیدگی نماید و نه شورای عالی قضایی می توانند اورا مجبور به اخذ تصمیم خاصی نمایند ونه وزیر دادگستری می تواند ازدادگاه سؤال کند که چرا چنین یا چنان حکم داده است. اما مراجعی وجود دارد که کارشان رسیدگی به شکایاتی است که از قضات می شود و قاضی اگر تخلف کرده، اگر قانون را رعایت ننموده واگر مرتکب جرم شده، به عمل اودرهمان مرجع صالح قضایی رسیدگی می شود وهر کس اعم ازاشخاص عادی ویا نماینده مجلس می توانند به دادگاه انتظامی ویا دادگاه جزایی شکایت نمایند ورسیدگی به

کار قاضی را طلب نمایند. ولی نمی توانند و نباید بتوانند مسئله را به تریبون مجلس بکشانند و در نتیجهٔ آن استقلال قاضی به خطر افتد بنابراین سؤالاتی که احتمالا به این شکل از دادگاهها و کار قضایی آنها می شود از شمول اصل ۸۸ قانون اساسی خارج است و بعید هم هست که نماینده ای این نوع سؤالات را مطرح سازد.

دسته دوم سؤالات نمایندگان از قوه قضاییه مربوط به مسائل قضایی است. اما نقطه نظر سؤال، جریانات قبل از دادگاه و یا بعد از دادگاه است. سؤال در پیرامون کم و کیف کار قضایی قاضی دادگاه نیست و حاکم دادگاه را زیر سؤال نمی برد بلکه می گوید چرا فلان حادثه وسیلهٔ دادسرا کشف و تعقیب نشده، چرا حکمی که از دادگاه صادر شده به مورد اجرا درنیامده و به عبارت دیگر سؤال در اطراف موضوعی است که به نظر سؤال کننده قبل از مرحله دادگاه در جریان کار دادسرا یا در جریان تعقیب جرم از طرف مقامات انتظامی فعل و انفعالاتی صورت گرفته یا بعد از صدور حکم تخلفی از جانب مأمورین به ظهور رسیده، مثلا با وجود محکومیت شخص اورا آزاد کرده اند یا با وجود صدور حکم برائت متهمی اورا در بازداشت نگهداشته اند و نظایر آن که این موارد جدا از استقلال عمل قاضی است و این مسائل باید برای همه روشن باشد و اقتضای سؤال هم دارد.

دستهٔ سوم سؤالاتی که مربوط به جریانات اداری است. قوه قضاییه یك سلسله امور اداری در ارتباط با کارهای قضایی دارد. نظم و ترتیب در امور اداری باعث می شود که امور قضایی هم در مجرای درستی قرار گیرد، قوه قضاییه هم استخدام دارد، امور مالی و حسابداری و تشکیلاتی دارد، اجرای احکام را عهده دار است، اداره امور زندانها را در اختیار دارد، نظارت بر حسن اجرای قوانین را از طریق بازرسی کل اعمال می نماید، آموزشهای اداری و قضایی به بسیاری از متصدیان مشاغل خود می دهد، ارتباطاتی با سازمانهای دولتی دارد و در پاره ای موارد هماهنگیهایی با آنها می کند مثلا افرادی را بنابر جهات خاص به کنفرانسهای بین المللی اعزام می دارد و یا اقداماتی را از دیگر کشورها در رابطه با امور قضایی تقاضا می کند. این امور و صدها نوع مشابه آن کار صرفاً قضایی نیست که زیر پوشش استقلال تام و تمام قوه قضاییه قرار گیرد این دسته از امور مثل کارهای قوه مجریه اند که وسیله قوه قضاییه انجام می شوند و وزیر دادگستری هم به مناسبت همین امور و امور دسته دوم در هیئت دولت شرکت می نماید و برای همه این امور پاسخگوی سؤال نمایندگان است و مسئولیت دارد و باید دخالت هم داشته باشد و به همین جهت اصل ۱۶۰ قانون اساسی برای انتخاب وزیر دادگستری، شورای عالی قضایی را دخالت داده است. نخست وزیر بر طبق این اصل فقط از بین کسانی که شورای عالی

قضایی پیشنهاد می نماید وزیر دادگستری را بر می گزینند در حالی که نسبت به انتخاب سایر وزرا چنین قیدی ندارد. بنابراین اشخاصی را که شورای عالی قضایی شایسته و صالح و واجد شرایط برای وزارت دادگستری تشخیص می‌دهد به نخست‌وزیر معرفی می نماید و وی با عنوان اینکه از همه مسائل اجرایی مربوط به قوه قضاییه مطلع است در هیئت دولت مشارکت دارد و با این کیفیت وی نمی تواند از مسائل اجرایی مربوط به قوه قضاییه که فراوان هم هست اظهار بی اطلاعی نماید و خود را پاسخگو نشناسد و شورای عالی قضایی نمی توانند به مناسبت اینکه تمام اقدامات اداری و اجرایی دور از نظر وزیر دادگستری انجام می‌پذیرد وی را از مسئولیت سیاسی در مقابل مجلس مبرا بشناسند. اعضای شورای عالی قضایی چون از جانب مجلس انتخاب نمی‌شوند بدیهی است مسئولیتی از نوع وزیران در مقابل مجلس ندارند و از مدار سؤال و استیضاح خارج اند ولی وزیر دادگستری که خود آنها او را پیشنهاد می نمایند باید در جریان همه امور اجرایی مربوط به قوه قضاییه قرار داده شود که اگر مورد سؤال و استیضاح قرار گرفت از عهده برآید. اگر قانون اساسی امور اداری و اجرایی قوهٔ قضاییه را به عهده شورای عالی قضایی گذاشته تا از طریق این امور احتمالا لطمه ای به استقلال قضات وارد نشود و آن مرکز اصلی حفظ گردد، نه به این معنی است که در این امور هم مستقل است این منظور را نداشته که مسئولیت امور اجرایی در قسمتی لوث شود. گفتیم اعضای شورای عالی قضایی مستقیماً مورد سؤال و استیضاح قرار نمی گیرند چون برگزیده مجلس نیستند، چون حافظ استقلال قوه قضاییه اند ولی وزیری که پیشنهاد می نمایند، باید پاسخگو باشد. نتیجه این است که اگر وزیر دادگستری در مقابل سؤال یا استیضاح قرار گرفت و نتوانست اعمال انجام شده در قوهٔ قضاییه را (در آن قسمت که مربوط به امور اجرایی و اداری است و باید از آن مطلع باشد و دخالت کرده باشد) توجیه نماید، از مجلس رأی عدم اعتماد می گیرد. رأی عدم اعتماد به این معنی هم هست که آن امر اجرایی و اداری خوب انجام نشده و یا خلاف قانون بوده وعکس العمل مجلس در مقابل شورای عالی قضایی همین است که وزیر پیشنهادی و مورد اعتماد آن شورا را کنار گذارد و به کسی از پیشنهادشدگان شورای عالی قضایی رأی اعتماد بدهد و او را جزو اعضای دولت بشناسد که شورای عالی قضایی او را دخالت می دهد و در مقابل سؤال و استیضاح به طریق صحیح آن حفظ می نماید. ما قبلا در رابطه با وظایف مجلس کمیسیون اصل ۹۰ معروف را و وظایفش را و نوع شکایاتی را که قابل طرح در این کمیسیون هست توضیح داده ایم و این نظریه با وظایف این کمیسیون در ارتباط با سؤالات مربوط به قوهٔ قضاییه قابل تلفیق و

جمع است، وحقوق نمایندگان مجلس بر طبق اصل ۷۶ و۸۶ قانون اساسی هم محفوظ است و از این طریق به خوبی قابل اعمال و اجراست، ممکن است با وضع قانون عادی راه حلهای مناسب دیگری در دخالت وزیر دادگستری به امور اجرایی و اداری قوه قضاییه پیدا شود که اشکالات موجود برطرف گردد مثلا پست معاونت شورای عالی قضایی (عملا یا رسماً بر حسب استفاده از قانون اساسی) را دارا باشد ودرعین حال در هیئت دولت به عنوان وزیر شرکت کند ومسئولیتهای کامل یك وزیر را هم مثل سایر وزرا دارا باشد. اگر قوانین عادی اصول مربوط به قوهٔ قضاییه واز جمله اصل ۱۵۶ و۱۵۷ و ۱۶۰ و ۱۶۲ را پیاده نمایند اشکالات عملی فعلی هم برطرف می گردد.

اگر قوانین عادی در چهارچوب اصول قانون اساسی حدود وظایف را مشخص می ساخت، چنان بخشنامه هایی که ازجانب شورای عالی قضایی صادرشدواعتراضات و ایرادات و اشکالاتی را برانگیخت، پیدا نمی شد و اگر شورای عالی قضایی می بایست معاون ورئیس تشکیلات دادگستری انتخاب نماید حدود وضوابط می داشت ووظایف تعیین می گردید و آنکه بر طبق قانون و بر اساس ضوابط برگزیده می شد خود را مکلف می دید که بر طبق قانون عمل نماید. شاید لازم باشد پست معاونت شورای عالی قضایی و وزارت دادگستری درهم ادغام گرددورابطه قوه قضاییه با مجلس بر مدارصحیحی استوار باشد، نه اینکه تعداد افراد با عنوان معاون وزارت دادگستری معاون شورای عالی قضایی باشند، ووظایف، تداخل نامطلوب وتقسیم ناهماهنگی پیدا نماید، وبه علاوه برای انتصاب افراد به مقامات اداری درجه اول مربوط به قوهٔ قضاییه ضوابط لازم است. قانون اساسی اجازه نمی دهد که تحت عنوان اعتمادویا تعهد، هر کس را درهر مقامی خواستند بگذارند، درحالی که شرط تعهد درپایین ترین استخدامها هم رعایت می گردد وباید مراعات شود. به هر حال خواست شخص و تمایلات فردی نباید قوانین، مخصوصاً قانون اساسی را تحت الشعاع قراربدهد. این تکلیف اولیه ومهم مجلس است که ازطریق لایحهٔ دولت ویا با طرحهایی که خود با رعایت همه جوانب تهیه می کند، اصول قانون اساسی را به طوردقیق درگردش اجرا قرار دهند و تصمیمات مسئولین را در سطوح مختلف اداری و اجرایی با تصویب قوانین یکنواخت نمایند. درپایان بحث مربوط به سؤالات نمایندگان مجلس از وزرا لازم است به این مسئله هم پاسخ داده شود که هرگاه وزیری که مورد سؤال قرارگرفته قبل ازجواب عزل یا مستعفی گردد آیا وزیر جدید که به جای او تعیین می شود مکلف به پاسخ دادن همان جواب هست یا خیر. سؤال نماینده از وزیر مسئولی که اشتغال دارد می تواند طرح گردد واوباید درمهلت مقرر پاسخ گوید. حال هرگاه وزیر بعدازطرح سؤال

به هر دلیلی عزل شود یا کناره گیری نماید، بدیهی است با از دست دادن عنوان وزارت وظیفه برای پاسخ گفتن در مجلس ندارد و اگر هم بخواهد نمی تواند برای پاسخ گفتن حاضر شود. وزیر جدید هم با عنوان پاسخ به سؤالی که از وزیر قبل شده نمی تواند در مجلس حاضر شود و با تشریفات مربوط به پاسخ به سؤالات اقدام نماید، در واقع با کنار رفتن وزیر سؤال هم منتفی است و وزیر جدید وظیفه و تکلیفی برای پاسخ ندارد، اما نماینده حق دارد مجدداً سؤال را مطرح نماید و از وزیر جدید توضیح و پاسخ بخواهد. یعنی تشریفات مربوط به سؤال از ابتدا شروع می گردد.

استیضاح

شدیدترین اقدام نمایندگان مجلس علیه وزیر یا هیئت دولت استیضاح است اصل هشتادونهم قانون اساسی به موضوع استیضاح اختصاص یافته و چنین می گوید: «نمایندگان مجلس می توانند در مواردی که لازم می دانند، هیئت وزیران یا هر یك از وزرا را استیضاح کنند، استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در صورت عدم حضور هیئت وزیران یا وزیر برای پاسخ نمایندگان مزبور دربارهٔ استیضاح خود توضیحات لازم را می دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند اعلام رأی عدم اعتماد خواهد کرد.

اگر مجلس رأی اعتماد نداد هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می شود. در هر دو صورت نخست وزیر یا وزرای مورد استیضاح نمی توانند در هیئت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می شود عضویت پیدا کنند.»[۷]

در خصوص استیضاح مسائل ذیل قابل توجه است:

۱. موضوع استیضاح

قانون اساسی موضوع استیضاح را محدود نکرده و اختیار آن را به نمایندگان واگذاشته تا هر موردی را بتوانند به عنوان استیضاح مطرح نمایند. موضوع استیضاح ممکن است سوءِ سیاست داخلی و خارجی باشد، ممکن است سوءِ جریان ادارهٔ امور مملکت در کل یا قسمتی باشد و یا نقض قانون و یا مسامحه در اجرای قانون موضوع استیضاح قرار گیرد ممکن است موضوع سؤال نماینده ای که به آن پاسخ کافی داده نشده به شکل استیضاح درآید. ممکن است موضوعات متعدد و یا فقط یك مورد باعث استیضاح

شود.

۲. استیضاح اختیاری است

نمایندگان مجبور و مکلف نیستند که در هر مورد اشکال و نقض قانون دیدند بلافاصله به طرح استیضاح مبادرت نمایند ممکن است مصالح مملکت اقتضا کند که با تذکر یا طرح سؤال اشکال را مرتفع سازند و به نقض قانون خاتمه داده شود و ممکن است به دلایل و جهات اجتماعی و سیاسی و حتی روانی، موضوع کوچکی را مبنای استیضاح قراردهند. نمایندگان آزادی کامل در طرح استیضاح دارند هر چند که خود واقف باشند که استیضاح مبنای درستی ندارد. نماینده به دلیل طرح یا عدم طرح استیضاح در هیچ زمانی قابل مواخذه نیست.

۳. لزوم توافق ده نفر نماینده

همان طور که دیدیم هر نماینده می تواند سؤال از وزرا داشته باشد ولی برای طرح استیضاح حداقل امضای ده نفر نماینده را لازم دارد. ممکن است متن استیضاح مدتها به دلیل نداشتن امضای ده نماینده معطل بماند و یا حتی هیچ وقت طرح نشود. به هر حال تحقق استیضاح وقتی است که حداقل ده نفر نماینده از اختیار خود استفاده نمایند. نماینده ای می تواند ذیل استیضاح را امضاء نماید که اعتبارنامهٔ او در مجلس تصویب شده باشد بنابراین مجلس قبل از انتخاب هیئت رئیسهٔ دائم که نشانهٔ رسیدن به ۱۸۰ اعتبارنامه تصویب شده می باشد نمی تواند در جریان استیضاح قرار گیرد و ده نفری که برای توافق در طرح استیضاح لازم است باید از نمایندگانی باشند که تصویب اعتبارنامهٔ آنها به پایان رسیده باشد.

۴. استیضاح فردی و جمعی

استیضاح به دو شکل فردی و جمعی قابل طرح است. فردی به این معنی که یکی از وزرای کابینه در معرض استیضاح قرار گیرد، جمعی یعنی هیئت وزیران به طور کامل یا بیش از یك نفر مورد استیضاح باشند. مادهٔ ۱۵۱ آیین نامهٔ داخلی مجلس مسئلهٔ قابل توجهی را عنوان کرده است: «چنانچه... استیضاح نمایندگان با عمل نهادهای انقلابی جدید یا آینده که از بودجهٔ دولت استفاده می نمایند و به موجب قانون در حوزه اختیارات قوهٔ اجراییهٔ مملکت می باشند ارتباط داشته باشد... آن استیضاح از طریق نخست وزیر یا وزیری که نهاد مورد بحث در حوزهٔ مسئولیت او قرار گرفته صورت می گیرد. در اینجا مسئله این است که موضوع استیضاح مربوط به وزارت وزیر نیست بلکه مربوط به نهاد انقلابی است که از بودجه دولت استفاده می کند و قانوناً در حوزهٔ اختیارات قوهٔ اجراییهٔ

مملکت می باشد و با وزارت وزیر نوعی ارتباط دارد. این ماده طوری تنظیم شده که هم مسئولیتی برای وزیر قائل باشد وهم نوعی استیضاح را از اودور نماید درحالی که چنین وضعی نمی تواند قابل دفاع باشد نهادهای انقلابی یا باید به طور قاطع در داخل وزارتخانه‌ها قرار گیرند و آن وقت استیضاح هم متوجه وزیر باشد یا بی ارتباط به وزارتخانه‌ها و در آن صورت وزیر را هم نتوانند استیضاح کنند. قانون اساسی شخصیتهای دیگری غیر ازوزرا را قابل استیضاح نشناخته واینکه قسمت آخر ماده ۱۵۱ می گوید«استیضاح ازطریق نخست وزیر یا وزیری که نهاد مورد بحث درحوزهٔ مسئولیت اوقرار گرفته صورت می گیرد» بی معنی است وعملی نمی تواند باشد. چگونه ممکن است نخست وزیر ووزیر طریق باشند؟ وقتی که نهادی ویا سازمانی درحوزهٔ وزارت قرارداشت استیضاح در ارتباط با آن نهاد استیضاح ازهمان وزیر است ووزیر باید و مکلف است نه تنها همه قسمتهای مستقیم وزارتخانه بلکه همه نهادهایی را که زیر پوشش دارد مراقبت نماید که در مسیر قانون قرار داشته باشند.

۵. مهلت برای پاسخ به استیضاح

قانون اساسی با صراحت هم مدت برای پاسخ به استیضاح را معین کرده وهم مبدا آن را اعلام داشته است ومی گوید: «...هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روزپس از طرح آن در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید...»

یعنی وقتی که برگ استیضاح امضاء شد ودر مجلس طرح گردید، همین طرح درجلسهٔ علنی مجلس اعلام و ابلاغ به وزیر یا وزرای استیضاح شده هم هست وماننـد سؤال ابلاغ دیگری لازم ندارد. مع الوصف مادهٔ ۱۵۲ آیین نامهٔ داخلی مجلس به خاطر اینکه دستورکار مجلس تنظیم گردد و مشخصاً روز و ساعت استیضاح معین شود، توافق وزیر مورد استیضاح با هیئت رئیسهٔ مجلس را چنین می گوید: «وزیر یا هیئت وزیران موظف اند ظرف ده روزپس ازطرح استیضاح درمجلس حضوریافته وتوضیحات لازم را بدهند. تعیین وقت استیضاح درظرف ده روزبا پیشنهادوزیر یا هیئت وزیران وتصویب هیئت رئیسهٔ مجلس در دستور هفتگی قرار می گیرد و تعیین وقت در مدت مقرر در این ماده حتمی است.»

۶. لزوم حضور وزیر مورد استیضاح در مجلس

وزیر یا وزرایی که استیضاح شده اند باید در مجلس حاضر گردند این یك تکلیف مقرر ازجانب قانون اساسی است آنها نمی توانند پاسخ کتبی تهیه کنند و نمی توانند شخص یا اشخاص دیگری را برای استیضاح به مجلس بفرستند و نمی توانند نمایندگان را از مجلس به جای خود برای جوابگویی معین نمایند اما این باید و الزام برای حضور به آن

معنی نیست که اگر وزیر مورد استیضاح به مجلس نرفت با اجبار و از طریق قوای عمومی متوسل شوند و وزیر را در جلسهٔ استیضاح حاضر سازند وزیر یا وزرای مورد استیضاح باید برای پاسخ به استیضاح به مجلس بروند ولی ممکن است به این تکلیف عمل نکنند و حاضر نشوند و جواب ندهند در این صورت نمایندگانی که استیضاح کرده اند توضیحات لازم را می دهند و بعد تعیین تکلیف با مجلس است. در اینجا باید توجه داشت یکی از چند حالت ممکن است پیش آید:

الف. وزیر یا وزرای مورد استیضاح جوابی برای استیضاح نداشته باشند، استیضاح کنندگان رادروضع محکمی ببینندورأی عدم اعتماد متعاقب استیضاح راحتمی بدانند در این صورت نفعی نمی بینند که در مجلس حاضر شوند و راهی برای پاسخ نمی بینند به همین جهت ممکن است بعد از طرح استیضاح اساساً استعفا بدهند و در نتیجه موضوع استیضاح و طرح آن منتفی و استعفا به این معنی تلقی می شود که استیضاح درست بوده و راهی برای ادامهٔ کار نیست.

ب. وزیر یا وزرای مورد استیضاح استیضاح را محکم می یابند و جواب کافی هم ندارند ولی مع الوصف در مقام استعفا بر نمی آیند و بدون حضور در مجلس انتظار نتیجه کار را دارند و منتظرند عکس العمل مجلس را بفهمند. عکس العمل مجلس در این شکل معمولا رأی عدم اعتماد است و با رأی عدم اعتماد سمت وزیر یا وزرای مورد استیضاح پایان می یابد و به اصطلاح عزل می شوند.

ج. وزیر یا وزرای مورد استیضاح در مجلس حاضر نشوند، استیضاح محکم باشد، نمایندگان استیضاح کننده توضیحات کافی بدهند ولی مجلس با وجود قدرت استیضاح و با وجود عدم حضور وزیر برای پاسخ، برکناری آنها را صلاح نداند. در شرایط استثنائی ممکن است مجلس در مقام حفظ دولت با همان ترکیب باشد و همهٔ نقصان و کمبود وزیر یا وزرا را تحمل نماید ورأی عدم اعتماد ندهد و همچنان به کار ادامه دهد. این شکل از باقی بودن دولت با وجود استیضاح امکان دارد ولی نادر است و در شرایط اضطراری ممکن است پیش آید ولی نتیجهٔ مطلوب ندارد. مجلس نمی تواند از دولتی که به او اعتماد ندارد ولی به جهات خاص از رأی عدم اعتماد خودداری کرده و او را باقی داشته انتظار فعالیت مطلوب داشته باشد.

د. فروض دیگری هم برای عدم حضور وزیر یا وزرای مورد استیضاح می توان یافت که عکس موارد فوق باشد. ممکن است موضوع استیضاح بی پایه و بی اساس باشد و اساساً جواب آن از قبل برای نمایندگان روشن باشد. وزیر یا وزرای مورد استیضاح از این

جهت در مجلس حاضر نمی شوند که بلااثر بودن استیضاح را می دانند و می دانند که نظر اکثریت نمایندگان را در تأیید خود دارند. البته در چنین مواردی وزرا به خاطر نزاکت و احترام به مجلس درمجلس حاضر می شوند و جواب می دهند ورأی اعتماد هم می گیرند و اگر قرار بر عدم حضور باشد به دلیل خواست اکثریت نمایندگان است مثلا هر گاه اقلیت ده نفری در مجلس باشند و بخواهند هر چند بار یك دفعه جنجالی را بیافرینند و وزرا را استیضاح کنند و وقت مجلس را به این امر اختصاص دهند، در همین موارد ممکن است نمایندگان اکثریت خواهان آن باشند که وزرا برای پاسخگویی حاضر نشوند و درمقام خود باقی باشند.

۷. جریان مذاکرات پیرامون استیضاح

الف. مدت مذاکرات: بر طبق مادهٔ ۷۶ آیین نامهٔ داخلی مجلس برای استیضاح یك وزیر دوساعت وبرای استیضاح دولت ویا بیش ازیك وزیر چهارساعت است. استیضاح کنندگان می توانند از بین خود یك یا چند نفر را برای بحث در موضوع استیضاح معرفی نمایند ولی در هر حال مجموع نطقهای استیضاح کنندگان نباید ازمدت فوق تجاوزنماید و بر طبق تبصرهٔ مادهٔ ۱۵۳ همان آیین نامه حداکثر وقت برای نخست وزیر یا چند وزیر به منظور دفاع از استیضاح پنج ساعت و برای یك وزیر سه ساعت خواهد بود بنابراین حداکثر زمان مذاکرات برای استیضاح ده ساعت وحداقل تعیین شده هفت ساعت است که ممکن است از آن استفاده نشود مثلا ممکن است استیضاح کنندگان و وزیر یا وزرای استیضاح شده فقط چند دقیقه از وقت استفاده نمایند. ساعات تعیین شده حداکثر و حداقل قانونی است و استفادهٔ کمتر به عهده صاحب حق می باشد. درعمل نادراست که افراد از حداکثر وقتی که قانوناً دارند استفاده نکنند.

ب. ترتیب مذاکرات: بیانات استیضاح کنندگان مقدم است وآنان می توانند هر کدام به طور مساوی ازوقت استفاده نمایند یعنی حداکثر وقت را بین خود تقسیم کنند ومی توانند یك یا چند نفر را ازبین خود برای صحبت انتخاب نمایند. اگر در استفاده ازوقت بین خود توافق نداشته باشند، حداکثر وقت بین امضاکنندگان برگ استیضاح تقسیم می شود ومثلا به هر کدام چند دقیقه می رسد. صاحب این چند دقیقه می تواند وقت خود را به هر یك از دیگر استیضاح کنندگان واگذار کند. نمایندگانی که استیضاح نکرده اند نمی توانند از وقت استیضاح کنندگان استفاده کنند هر چند که بعد با استیضاح کنندگان هماهنگ و هم عقیده باشند. پس از بیانات استیضاح کنندگان نخست وزیر یا وزیر مورد استیضاح به دفاع ازخود می پردازند ومی توانند حداکثر یك ساعت ازوقت دفاع خودرا دراختیاریك یا

دو نفر از نمایندگان موافق قرار دهند. وقت تعیین شده برای استیضاح کننده و استیضاح شده قابل جا به جایی نیست وزیر نمی تواند وقت خود را به نمایندهٔ استیضاح کننده بدهد هر چند خود توضیحی نداشته باشد و نماینده هم نمی تواند وقت را به دفاع طرف مقابل اختصاص بدهد.

پس از پاسخ وزیر یا وزیران مورد استیضاح (و نمایندگانی که از وقت آنها و به نفع آنها دفاع می کنند) حداکثر دو نفر از نمایندگان استیضاح کننده حق دارند توضیحات تکمیلی بدهند. به شرطی که آن توضیحات مختصر بوده و صحبت هر کدام از ربع ساعت تجاوز ننماید. نمایندگان نمی توانند در پاسخ استیضاح مسائل جدیدی را که موضوع استیضاح نبوده مطرح نمایند. انتخاب سه نفر نیز با توافق استیضاح کنندگان است. آیین نامه مشخص نکرده که نیم ساعت وقت تکمیلی صحبت نمایندگان استیضاح کننده به چه ترتیب به آنها اختصاص یابد؛ یعنی اگر خود دو نفر را مشخص نکردند و یا همهٔ استیضاح کنندگان داوطلب صحبت تکمیلی باشند، به چه طریق انتخاب صورت می گیرد چون آیین نامه اجازه نداده صحبت تکمیلی را بیش از دو نفر داشته باشند. البته در عمل ممکن است تعداد افراد داوطلب بیش از دو نفر باشند و با توافق به سادگی انجام پذیرد ولی به هر حال اگر چنین نشد بایستی از قرعه کمك بگیرند.

آخرین نوبت صحبت با نخست‌وزیر یا وزیر مورد استیضاح است که حداکثر نیم‌ساعت حق دفاع دارد و این فرصت از دفاع را نمی توانند به دیگران واگذار کنند.

با این ترتیب مجلس در جریان استیضاح ناظر بحث استیضاح کنندگان و دفاع کنندگان است و هر کدام از طرفین دو نوبت حق صحبت دارد. شروع با نمایندگان استیضاح کننده است و آخرین سخن دفاع استیضاح شدگان می باشد.

ج. کیفیت مذاکرات: همان طور که موضوع استیضاح باید صریحاً با ذکر مورد یا موارد معین طرح شود، مذاکرات طرفین باید پیرامون همان مورد یا موارد استیضاح باشد. استیضاح کنندگان مجاز نیستند در ضمن استدلال و توضیحات خود موضوعهای دیگری را که به موارد استیضاح مربوط نیست مورد بحث قرار دهند؛ یعنی محدودهٔ استیضاح در مذاکرات طرفین باید حفظ شود تا نتیجه گیری از استیضاح ساده باشد و مسائل مربوط روشن گردد. به علاوه در موقعی که استیضاح در دستور مجلس است، تغییر دستور به هیچ وجه جایز نیست مگر در موارد لوایح و طرحهای سه فوریتی (ماده ۱۵۸ آیین نامه) و جلسات مربوط به استیضاح که به طور متوالی تا خاتمه آن ادامه می یابد.

۸. نتیجه استیضاح

با استیضاح از جانب مجلس، نسبت به نخست‌وزیر یا وزرا حمله ای صورت گرفته و نوعی بی اعتمادی ابراز شده است. بعد از مذاکرات مربوط به استیضاح باید تکلیف روشن شود یعنی باید دید رأی اعتمادی که قبل از استیضاح همراه وزیر بوده باز هم باقی است یا خاتمه یافته است. باید دید نمایندگان با دلایل استیضاح یا با دفاعی که انجام گرفته است قانع شده اند با این ترتیب در پایان استیضاح وزیر مورد استیضاح تقاضای رأی اعتماد می کند و چنانچه اکثریت رأی اعتماد دادند استیضاح پایان می گیرد و وزیر مورد استیضاح در محل خودش باقی است ولی چنانچه مجلس بعد از این تقاضا رأی اعتماد نداد، وزیر یا هیئت وزیران عزل می شوند و بر طبق قسمت اخیر اصل ۸۹ قانون اساسی نخست‌وزیر یا وزرایی که با این شکل عزل شده اند نمی توانند در هیئت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می شود عضویت پیدا کنند. ولی ممکن است وزرای عزل شده با عناوین دیگر مثل معاونت یا مشاورت با دولت همکاری داشته باشند.

امتیازات نماینده

نمایندهٔ مجلس دارای امتیازات و حقوقی است که به شرح ذیل عنوان می گردد:

۱. مصونیت نمایندگان

قانون اساسی، اصلی به عنوان مصونیت نمایندگان ندارد. در مجلس خبرگان مسئلهٔ مصونیت نمایندگان مجلس مطرح گردید ولی به تصویب نرسید. نظر مجلس خبرگان این بود که موازین اسلام اجازه نمی دهد که عدم تساوی به وجود آید. در جمهوری اسلامی همه باید از تعرض مصون باشند و اگر به دلیل ارتکاب جرم تحت تعقیب قرار می گیرند تفاوتی بین اشخاص و گروهها نباشد.[۸] مع الوصف بر طبق هشتاد و ششم به دلیل وظایف خاصی که نماینده دارد، نوعی مصونیت پیدا کرده است. این اصل می گوید «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملا آزادند و نمی توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده اند تعقیب یا توقیف کرد». نمایندهٔ مجلس باید از حداعلای آزادی بیان برخوردار باشد زیرا او باید متوجه جریانات مملکت باشد و اگر مقامات و یا سازمانها مرتکب جرایمی می شوند و یا انحرافاتی دارند بازگو کند. بسیاری از این موارد دلیل کافی برای تعقیب در مراجع قضایی ندارد. اگر نماینده در بیان این حوادث و جریانات و افشاگریها مانند افراد عادی مجبور باشد اسناد و دلایل کافی ارائه نماید ناچار نمی تواند

همه آنچه می داند در مجلس مطرح کند و لذا سوءِ جریانات و سوءِ استفاده های احتمالی در پرده باقی می ماند. سمت نمایندگی ایجاب می کند که نماینده قادر باشد بدون ترس و هراس از محاکمه و تعقیب مطالبی را اظهار نماید و سوءِ جریاناتی را گوشزد کند و مسئولین را وادار به تحقیق و تفحص سازد. و احتمالا اگر تعدیات و مظالمی در جامعه وجود دارد برطرف شود. به همین مناسبت نمایندهٔ مجلس در مقام ایفای وظیفهٔ نمایندگی هر گونه اظهار نظری بکند، مختار است؛ خواه این اظهار نظر زیانبخش باشد و یا مفید. قانون اساسی مصونیت نماینده را در این خصوص تضمین کرده است. مقامات قضایی حق ندارند در مقام تعقیب نماینده به مناسبت اظهارات او در مجلس بر آیند. این آزادی نماینده به اظهار نظر و رأی او نیز سرایت دارد. نه در زمان نمایندگی و نه بعد از آن چگونگی اظهار نظر وی و رأی مثبت یا منفی او به مسائلی که در مجلس مطرح می شود قابل رسیدگی نیست. فرض کنید تصویب عهدنامه ای فقط با یك رأی نماینده ای به اکثریت رسیده یا به دلیل یك رأی منفی او تصویب نشده و بعد زیانهایی نتیجه این عهدنامه یا عدم تصویب آن بوده است هیچ یك از نمایندگان که سبب تصویب آن شده اند و به آن رأی داده اند یا پیرامون آن بحث کرده اند یا به آن رأی مخالف داده اند قابل تعقیب نیستند. یکی از نقاط استقلال قوه مقننه در مقابل دو قوه دیگر همین نکتهٔ غیر قابل تعقیب بودن نماینده به مناسبت اظهار نظر و دادن رأی و ایراد سخن در مجلس است.

در زمان حاضر در غالب کشورهایی که قانون اساسی دارند و از قوهٔ مقننهٔ مستقل حمایت می کنند، چنین اصلی را مقرر نموده اند که تعقیب و محاکمه نماینده به خاطر اظهاراتش در پارلمان ممکن نیست. این مصونیت وسعت زیادی دارد و هر سخنرانی و بحثی را که در مجلس و کمیسیون ها در خصوص طرحها و لوایح و تذکرات و سؤالات و استیضاح پیش آید در بر می گیرد. این مصونیت نماینده، مطلق و مادام العمر است یعنی نه تنها در دورهٔ نمایندگی نماینده قابل تعقیب از این حیث نیست بلکه در هیچ زمان دیگری هم دعوی حقوقی و جزایی علیه او به عنوان مطالبی که در مجلس گفته نمی توان مطرح کرد.

بعضی از کشورها قیودی به این مصونیت وارد ساخته اند مثلا قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان صریحاً مقرر داشته که مصونیت نماینده شامل اهانت و توهین نیست ولو اینکه هنگام انجام وظایف نمایندگی ارتکاب شود. قانون اساسی دانمارك این مصونیت را با تصویب مجلس قابل نقض شناخته و می گوید چنانچه مجلس اجازه دهد نماینده به مناسبت اظهارات خویش قابل تعقیب است.

به هر حال نماینده تکلیف دارد در انجام وظایف نمایندگی و از جمله ایراد نطق رعایت

آیین نامه داخلی مجلس را بنماید با وجود این مصونیت نطق نماینده ازمسئولیت سیاسی او چیزی نمی کاهد. نماینده در برابر موکلین خود مسئول است و اگر موکلین نماینده خود را شخصی هتاك ومتجاوز بشناسند وسخن اورا ازموضع انحرافی بدانند از انتخاب مجدد او امتناع می نمایند و این قضاوت مردم مهمترین ضمانت انجام وظیفهٔ صحیح نمایندگی است.

صرفنظر از آزادی که نماینده در بیان مطالب ودادن رأی به موجب قانون اساسی دارد از جهات دیگر نماینده مجلس مثل هر فرد دیگر از ملت است آنچه را که تحت عنوان مصونیت قوانین اساسی دنیا برای نماینده مجلس قائل شده اند قانون اساسی جمهوری اسلامی فاقد است. نمایندهٔ مجلس درصورتی که درمعرض اتهامی قرارگیرد مثل هر فرد دیگری مورد تعقیب قرار می گیرد. نه ترتیب خاصی برای تعقیب او وجود دارد و نه مرجع خاصی. قانون اساسی این فرض را ندارد که قوهٔ مجریه یا قوهٔ قضاییه بدون جهت متعرض نمایندگان شوند و آنها را به دلایل واهی از وظایف نمایندگی بازدارند و اساساً مجلس شورا درمقابل اتهام اعضایش حسب قانون اساسی جبهه گیری خاصی نداردد رحالی که قانون اساسی رژیم سلطنت برای نمایندگان قائل به مصونیت بود ووقتی تعقیب نماینده درزمان نمایندگی امکانپذیر بود که از وی سلب مصونیت می شد.

۲. حقوق نمایندگان

قانون اساسی در خصوص حقوق نمایندگان ساکت است بدیهی است افرادی که منتخب مردم هستند و باید وظایف نمایندگی را درمجلس ایفا نمایند باید ازمزایای مادی و مالی بهره مند گردند زیرا مثل سایر افراد هزینهٔ زندگی دارند وراه تأمین آن معمولا همین کاری است که انجام می دهند. مادهٔ ۱۸۲ آیین نامهٔ داخلی مجلس چنین می گوید«مقرری و مخارج مخصوص سمت و مسئولیت نمایندگان با پیشنهاد کمیسیون محاسبات و تصویب کمیسیون مشترك هیئت رئیسه وکمیسیون برنامه وبودجه برای هر دوره تعیین ودر بودجه سالانه گنجانده می شود. قبل از تصمیم مجدد در هر دوره مطابق مصوب دورهٔ قبل عمل خواهد شد» بنابراین بر طبق این ماده در دورهٔ اول نمایندگی حقوق نمایندهٔ مجلس تعیین گردیده است.

۳. حفاظت جان نماینده

مقام نمایندگی مردم ایجاب می کند نماینده مجلس بیش ازحد معمول مورد حفاظت قرارگیرد البته دراجتماع بایستی امنیت برای عموم فراهم باشد وجان همهٔ افراد درمقابل خطرات مصون بماند اما متصدیان پاره ای ازمشاغل که احتمال خطر بیشتری می رود به

دلیل همان شغل باید از تدابیر امنیتی بیشتری برخوردار شوند مانند نمایندگان سیاسی که در کشور مقیم هستند دولت تکلیف دارد که اقدامات تأمینی زیادتری را به کار برد، البته مصونیتی را که نمایندگان سیاسی به موجب قوانین بین المللی دارند، نمایندگان مجلس به آن صورت ندارند و به هر حال به لحاظ شرایط خاصی که اوایل انقلاب بر اجتماع اثر گذاشت و ترورهایی که علیه نمایندگان صورت گرفت قبل از اینکه مجلس شورای اسلامی چنین وضعیاتی را پیش بینی کند، در جلسهٔ مورخ ۵۹/۳/۲۸ لایحه قانونی راجع به حفاظت نمایندگان مجلس شورای اسلامی به این شرح از طرف شورای انقلاب تصویب شد:

«مادهٔ واحده، هر یك از نمایندگان مجلس شورای اسلامی می توانند یك قبضه اسلحهٔ کمری ویك محافظ مسلح برای تمام‌وقت همراه داشته باشند اسلحه وحقوق محافظ طبق مقررات از بودجهٔ مجلس پرداخت می گردد.

تبصرهٔ ۱ـ اگر نماینده ای شخصی را برای پاسداری معرفی نماید دولت باید شخص پیشنهاد شده را تعلیم داده ومسلح نماید ودر اختیار نماینده بگذارد. تبصرهٔ ۲ـ بادرخواست مجلس، ارتش وسپاه پاسداران انقلاب مسئول تعلیم محافظ پیشنهاد شده وتحویل اسلحه می باشند ــ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران».

با این ترتیب نمایندگان حق حمل سلاح را به موجب قانون دارند وهم ممکن است محافظ مسلح داشته باشند.

۴. حقوق وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس و عائلهٔ تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسئولیت نمایندگی

به موجب قوانین قبل از انقلاب اسلامی، نماینده فقط در دورهٔ نمایندگی حقوق و امتیازات و مصونیتهایی داشت و با انقضای مدت نمایندگی و یا استعفا و یا فوت او پایان می یافت. نماینده مثل مستخدم دولت نبود تا حقوق بازنشستگی دریافت دارد یا اگر معلول شود حقوق وظیفه و مستمری بگیرد و یا در صورت مرگ در جریان انجام وظیفه مقرری اش به افراد تحت تکفل پرداخت گردد. نماینده تا روزی که نماینده بود حقوق داشت و به هر طریقی که عنوان نمایندگی را از دست می‌داد به طور کامل رابطه اش با مجلس و مزایای مربوط به آن قطع می شد، البته بسیاری از نمایندگان قبل از نمایندگی کارمند دولت بودند و با نمایندگی عنوان کارمندی دولت معلق می گردید و پس از انقضای نمایندگی از همان مقررات استخدامی دولت استفاده می کردند ومثلا اگر نماینده ای فوت می کرد، ازلحاظ حقوق ومزایا به صورت قبل ازنمایندگی درمی آمد ومدت نمایندگی جزو

سنوات خدمت اومحسوب می گردید اما با تشکیل مجلس شورای اسلامی در دورهٔ انقلاب وبا شهادت جمعی بیش ازسی نفر ازنمایندگان (مستقیماً به علت سمت نمایندگی) وتهدید دیگر نمایندگان، قانون برقراری حقوق وظیفه ومستمری نمایندگان و عائلهٔ تحت تکفل آنان در جلسهٔ مورخ ۶۰/۹/۲ کمیسیون مشترك محاسبات و بودجه و برنامه و بودجهٔ مجلس تصویب گردید. وبرای سه سال قابل اجرا شد وقطعاً به طور دائم به تصویب مجلس خواهد رسید. با این قانون وضع تغییر کرده است و به دلیل همان خطراتی که متوجه نمایندگان است مواردی را در نظر گرفتند که نماینده سابقهٔ استخدام دولتی ندارد وحوادث وسوانحی که ناشی ازمسئولیت نمایندگی باشد متوجه او گردد مثلا شهید شود یا معلول گردد و نظایر آن که خود وخانواده تحت تکفلش برحسب مورد به نحوی از لحاظ مالی تأمین شوند.

نکاتی که در این قانون قابل توجه است به این شرح می باشد:

اول ـ در چهار مورد نماینده مشمول این قانون است:

۱. شهادت نماینده در دورهٔ نمایندگی

۲. فوت نماینده در راه انجام وظیفه نمایندگی

۳. معلول شدن نماینده در دورهٔ نمایندگی به نحوی که قادر به انجام وظایف نمایندگی نباشد.

۴. فوت نماینده به علت معلولیت او

اولا اگر نماینده بعد از انقضای نمایندگی شهید شود ولو اینکه در ارتباط با وظایف دورهٔ نمایندگی باشد مشمول قانون فوق نیست. ثانیاً فوت نماینده هم در فقرهٔ دوم باید در راه انجام وظیفه نمایندگی باشد بنابراین اگر نماینده ای در دوره نمایندگی مریض شود ومثلا پس ازمدتی در اثر بیماری سرطان یا قلب وغیر آن فوت نماید مشمول قانون مورد بحث نیست ولی هرگاه بیماری اودرراه انجام وظیفه باشد مثلا هنگامی که در کمیسیون مشغول کار است یا وقتی که با موکلش ملاقات دارد یا زمانی که برای آمدن به مجلس درراه فوت نماید، فوت درراه انجام وظیفه می باشد. ثالثاً در شق سوم معلول شدن نماینده باید مربوط به زمان نمایندگی وبه دلیل انجام وظیفه باشد ومعلول شدن اوهم به درجه ای باشد که قادر به انجام وظایف نمایندگی نباشد. معلولی که می تواند وظایف نمایندگی را انجام دهد، کماکان سمت نمایندگی را حفظ می کند و همان حقوق نمایندگی را هم دریافت می دارد و نماینده ای که بدون ارتباط به نمایندگی معلول گردد مثلا در اثر اختلاف خانوادگی ووقوع نزاع ازهر دوچشم کور شود، مشمول این قانون نمی شود. رابعاً فقره ۴ مربوط به فوت

نماینده ای است که قبلا معلول شده و معلولیت او هم ناشی از سمت نمایندگی بوده بنابراین اگر شخص در وضع معلولیت نماینده شده باشد و بعد در اثر همان معلولیت فوت نماید باز هم بی ارتباط به این قانون است.

دوم- کسانی که از مزایای مالی این قانون استفاده می کنند عبارتند از:

۱. نماینده ای که در دورهٔ نمایندگی و در ارتباط با وظایفش معلول شود و قادر به انجام وظایف نمایندگی نباشد که در این صورت حداکثر دوسوم مقرری ثابت ماهانه را به عنوان حقوق وظیفه دریافت می دارد.

۲. عائلهٔ تحت تکفل قانونی[۹] نماینده ای که در دورهٔ نمایندگی شهید شده و یا در راه انجام وظیفه فوت کرده باشد که در این موارد مقرری ماهانه ای که حداکثر برابر حقوق ثابت نمایندگی داشت به عنوان حقوق مستمری به آنان پرداخت می شود و هرگاه فوت نماینده ناشی از معلولیت او باشد حقوق مستمری افراد تحت تکفل به نصف موارد فوق تقلیل می یابد. مع الوصف هرگاه اینان هیچ گونه ممر درآمد دیگری نداشته باشند، به تشخیص کمیسیونی که در قانون پیش بینی شده تا حداکثر حقوق ثابت نماینده را ممکن است دریافت دارند.

سوم- حقوق وظیفه بر طبق این قانون به تساوی بین عائلهٔ تحت تکفل قانونی تقسیم می شود، مثلا اگر عائلهٔ تحت تکفل نمایندهٔ شهید عبارت باشند از مادر، یك پسر ۲۰ سالهٔ دانشجو و یك دختر ۵ ساله و یك نوه دختری ۲ ساله، هر یك از این چهار نفر یك چهارم حقوق وظیفه را دارد و در صورتی که سهم هر یك از آنان قطع شود و دیگران نیاز داشته باشند به سهم آنان اضافه می گردد.

چهارم- کمیسیون خاص برای تشخیص موضوعات: در قانون مورد بحث کمیسیونی متشکل از ۵ نفر نمایندگان (هیئت رئیسه، کمیسیون های قضایی، بهداری، دیوان محاسبات و امور اداری و استخدامی مجلس) پیش بینی شده تا به طور قاطع مرجع تشخیص باشد و موارد مشمول این قانون را معین نماید.

پنجم- بر طبق مادهٔ ۷ قانون برقراری وظیفه و مستمری نمایندگان، هرگاه نماینده ای کارمند دولت، سازمانها و مؤسسات وابسته به دولت، شهرداریها و به طور کلی هر مؤسسه ای (قبلا بوده) باشد که به موجب مقررات مربوط می تواند از حقوق مستمری و وظیفه استفاده نماید، مستمری بگیران او به انتخاب خود می توانند فقط از یکی از دو حقوق (دولتی یا مجلس) استفاده نمایند. در صورت اختلاف نظر مستمری بگیران تشخیص و تصمیم به عهدهٔ کمیسیونی است که قبلا آن را معرفی کردیم.

تعطیلات مجلس و استفاده نماینده از مرخصی

همان طور که قبلاً توضیح داده شد، انعقاد رسمی جلسات مجلس وقتی است که حداقل دو سوم مجموع نمایندگان (۱۸۰ نفر) حضور داشته باشند و اعتبار اخذ رأی هم منوط است به حضور همین تعداد نماینده. بنابراین هرگاه مجلس با عده ای کمتر از ۱۸۰ نفر تشکیل شود مجلس قانونی نیست و هرگاه زمان اخذ رأی تعداد نمایندگان به کمتر از ۱۸۰ نفر رسیده باشد آن مصوبه جنبهٔ قانونی ندارد هرچند که بیش از نصف نمایندگان رأی موافق داده باشند. به همین جهت گاهی با خروج چند نفر از جلسه علنی به هنگام اخذ رأی مجلس معطل می ماند تا جمع حاضر به حد نصاب ۱۸۰ نفر برای اخذ رأی برسد. با این ترتیب مجلس باید به شکلی اداره شود که با وجود مرخصیهای قانونی و با وجود مأموریتهای فردی وجمعی وجهات عذری که برای غیبت نمایندگان پیش می آید، امکان تشکیل جلسات را داشته باشد. غالباً نتیجهٔ انتخابات این طور نیست که تمام ۲۷۰ نماینده انتخاب شوند و همهٔ انتخاب شدگان به موقع در جلسات حاضر باشند تعدادی نماینده ممکن است به دلیل رد اعتبارنامه از مجلس دور گردند، ممکن است در نقاطی انتخابات به طور کامل انجام نگیرد و یا به ابطال انجامد یا بعضی انتخاب شدگان به دلایلی استعفا بدهند. در همهٔ این موارد تا زمانی که انتخابات مجددی در حوزه هایی که نماینده ندارند برگزار نشده، کرسی نمایندگان خالی است و مقامات اجرایی با نظر شورای نگهبان باید ترتیب انتخابات و موجبات تکمیل را از این جهات فراهم نمایند.

ادارهٔ مجلس باید به شکلی باشد که استفاده از مرخصی لطمه ای به تشکیل آن وارد نسازد. مادهٔ ۱۶۵ آیین نامه داخلی می گوید «به هیچ نماینده ای در سال بیش از یك ماه مرخصی متوالی یا متناوب با استفاده از حقوق داده نخواهد شد». دادن مرخصی از جانب هیئت رئیسه دقیقاً با ملاحظه امکان تشکیل جلسه خواهد بود. فرض کنیم اگر شصت نفر از نمایندگان برای یك ماه درخواست مرخصی نمودند ورئیس مجلس احساس کند با توجه به سایر غیبتها این تعداد مرخصی موجب تعطیل مجلس خواهد شد با آن موافقت نمی کند. با اینکه حق نماینده استفاده از یك ماه مرخصی است، حق استفاده از مرخصی نمی تواند مجلس را به تعطیل کشاند اما اگر لطمه ای به تشکیل به موقع مجلس وارد نسازد نه تنها با مرخصی استحقاقی موافقت می شود بلکه با مرخصی بیش از یك ماه هم در صورت ضرورت موافقت می گردد. تبصرهٔ ۱ ماده ۱۶۵ می گوید «استفاده از مرخصی ضروری بدون حقوق با موافقت هیئت رئیسه حداکثر یك ماه در سال خواهد بود». بنابراین این با هیئت رئیسه است که وضعیت را تشخیص بدهد و با تقاضای مرخصی

موافقت ویا مخالفت نماید واساسی ترین جهتی که موافقت ویا مخالفت متکی به آن است همان امکان تشکیل جلسات مجلس است و همین صلاحدید ممکن است باعث شود نماینده ای دوماه ازمرخصی (یك ماه با حقوق ویك ماه بدون حقوق ولی به دلیل ضرورت) استفاده کرده باشد ودیگری هنگامی تقاضا کند که با وجود استحقاق موافقت با آن امکان نداشته باشد.

مأموریت نیزیکی ازمواردی است که غیبت نمایندگان را موجب می شود وباز باید به نحوی مورد استفاده باشد که به تعطیل مجلس نینجامد. تبصرهٔ ۲ و ۳ و ۴ مادهٔ ۱۶۵ آیین نامهٔ داخلی مجلس در این رابطه می گوید: «هرگاه نماینده ای بخواهد در غیر ایام تعطیل مجلس وغیر ایام مرخصی طبق دعوت رسمی یا مأموریت برای امورغیر تخصصی مسافرت نماید، باید تقاضای خود را به ضمیمهٔ دعوتنامه به هیئت رئیسهٔ مجلس تسلیم نماید. هیئت رئیسه در صورتی که حضور آن نماینده را در مجلس در ایام تقاضا شده غیر ضروری تشخیص بدهد با آن موافقت می کند وبه اطلاع مجلس نیز می رساند. مدت این مسافرت غیبت با اجازه محسوب می گردد وجزءِ مرخصی سالانه منظور نخواهد شد. شرکت در دعوتهای رسمی دسته‌جمعی باید با موافقت مجلس باشد و هیچ یك از نمایندگان در هر دوره نمایندگی بیش ازیك مرتبه ازدعوتهای رسمی دسته جمعی استفاده نخواهد کرد مگر با تصویب مجلس. مرخصی برای سفر حج ویا مأموریتهای خارج از کشور برای همهٔ نمایندگان در طی دورهٔ نمایندگی یك بار میسر است مگر با تصویب مجلس».

به طورکلی برای اینکه نمایندگان ازلحاظ حضوروغیاب تحت نظم وضابطه ای باشند فصل دهم آیین نامهٔ داخلی به این امر اختصاص یافته ووضع تعطیلات مجلس، مرخصیها، موارد غیبت و موارد مأموریت را مشخص ساخته است و هر نماینده در چهارچوب این ضوابط می تواند در تعدادی از جلسات مجلس شرکت نداشته باشد.

۱. تعطیلات مجلس

مجلس تعطیل سالانه دارد واین تعطیل بین ۲۰ تا ۳۰ روزاست. زمان مشخصی ازقبل برای تعطیل سالانه درنظر گرفته نشده است. این تعطیلات قبلا عنوان تعطیل تابستانی را داشت. درحال حاضر زمان آن را مجلس معین می کند که ممکن است ایام حج باشد یا زمان دیگری مثل تابستان یا زمستان. در ایام تعطیل سالانهٔ مجلس، نمایندگان مهیای تشکیل جلسه نیستند وغالباً مسافرتهای داخل یا خارج ازکشوررا دارند. اما ممکن است درزمان تعطیل مسائل فوق العاده وضروری در مملکت پیدا شود که تصمیم مجلس را لازم داشته

باشد. در این صورت آیا باید منتظر پایان تعطیل بود یا ترتیب دیگری هم وجود دارد؟
آیین نامهٔ داخلی مجلس در تبصرهٔ ذیل مادهٔ ۱۶۴ انعقاد فوق العادهٔ مجلس را در زمان تعطیل به دو شکل پیش بینی کرده است: یکی درخواست دولت که باید با ذکر دلیل همراه باشد، دیگری با درخواست عده ای از نمایندگان که تعداد آنها نباید کمتر از ۵۰ نفر باشد و باید دلیل انعقاد مجلس را هم به همراه تقاضا ارائه نمایند. دعوت به انعقاد فوق العادهٔ مجلس با رئیس مجلس است.

۲. سرکشی به حوزهٔ انتخابیه

آیین نامهٔ داخلی برای نمایندگان شهرستانها حق سرکشی قائل شده است، به این شکل که درهر ماه به مدت ۲ تا ۵ روز به حوزهٔ انتخابیهٔ خود بروند و این مدت نه جزء غیبت است و نه در حساب مرخصی می آید ولی همواره تعدادی از نمایندگان را از جریان مذاکرات مجلس دور می سازد. درست است که استفاده از آن باید با توافق هیئت رئیسه و رئیس کمیسیون مربوطه باشد و آنجا طوری جدول این سرکشیها را تنظیم بنمایند که به تعطیل جلسات علنی مجلس و کمیسیونها منجر نگردد اما همین ارتباط دائمی با حوزهٔ مأموریت باعث می گردد که نماینده همواره زیر بار خواستهای موکلین خود باشد و احتمالا از مسائل کلی مملکتی و مسئولیتهای اساسی نمایندگی باز ماند. اگر بنابراین باشد که هر نماینده پیوسته فقط نارساییهای حوزهٔ خود را مطرح نماید و مسئولین اجرایی را به رفع آن وادار سازد و قدرت و توان نمایندگی را در این راه مصرف نماید نمی تواند نظارت کلی را که حق مجلس است اعمال کند و ازطرفی دولت متوجه اجرای برنامه ها در نقاطی است که نماینده آن نقطه توان مقابله زیادتری دارد و آن نقطه ای که احتمالا نماینده اش وظیفه اصلی و مهم نمایندگی را ایفا می کند و در کل مملکت نقش دارد بی بهره می ماند. هدف قانون اساسی این نبوده که نمایندگان مجلس در زمان نمایندگی نمایندهٔ حوزه انتخابیه خود باشند و سعی در انجام خدماتی مخصوص منطقه خود نمایند این تلقی ازنمایندگی نتایج زیانبخشی را دارد و مجلس را ازیک نیروی واحد تنظیم کنندهٔ عالی به یک محفل پرکشمکش تبدیل می کند که هر تصمیم گیر آن به موقع رأی فقط موکلین و حوزهٔ انتخابیه را ملاک می گیرد. و نظر او نسبت به وزرای دولت نیز از همین طریق است و تذکرات وسؤالات واحتمالا استیضاح نیزمعیارهایی محلی وحوزه ای پیدا می نمایند. اگر چنین مجوزی برای سرکشی ماهانه پیش بینی نمی شد و به همان مرخصی سالانه اکتفا می گردید بهتر بود وجریان با قانون اساسی هم نزدیکتر بود همین که جمعی ازنمایندگان با توافق هیئت رئیسه ازجلسات مجلس ودر نتیجه ازمذاکرات ورأی مجلس دور باشند،

مطلب نادرستی است. شاید اگر در دوره ای که بافت مجلس یکسان باشد اثر چندانی نگذارد ولی هنگامی که نظرات و افکار گوناگونی در مجلس باشد، قطعاً حضور و یا عدم حضور جمعی در جلسات تأثیر بسیار می گذارد. هدف این نیست که مجلس به هر کیفیت با حداقل ۱۸۰ نفر دائر باشد و اگر این نصاب حفظ گردید مسئله ای نیست. توان جمعی مجلس باید از کیفیت بالایی برخوردار باشد و این حق سرکشی به حوزه های انتخابیه و استفاده از این حق توان جمعی را تجزیه می نماید اگر نماینده هر ماه سه روز در حوزهٔ انتخابیه باشد یعنی سه روز خواستها و تقاضاهای موکلین را یك به یك یادداشت کند و در بقیه ماه هم در پی بر آوردن آنها باشد و هر موردرا که نتواند انجام بدهد مشکلی است برای او و درگیری است با مسئولین اجرایی، چه بسیار انتظارات و توقعات موکلین با قانون تطبیق ندارد که عدم توجه نماینده به آنها هم وی را از نظر منطقه کم اعتبار می سازد. به هر حال دیر یا زود باید این مورد آیین نامه اصلاح شود و به این نتیجه هم خواهند رسید.

۳. مرخصی نماینده

چند نوع مرخصی در آیین نامه مجلس پیش بینی شده است: یك ماه مرخصی استحقاقی در یك سال با دریافت حقوق حداکثر یك ماه، مرخصی ضروری بدون استفاده از حقوق و با موافقت هیئت رئیسه و مرخصی برای سفر حج یك بار در طی دورهٔ نمایندگی.

ترتیب مرخصی و مقررات آن شبیه به وضع کارکنان دولت وضع شده در حالی که طبع کار نمایندگی ملت با کارمندی دولت تفاوت آشکار دارد و اساساً شکل مرخصی برای نماینده مجلس درست نمی باشد. مجلس یا در حال تعطیل است یا در حال اشتغال اگر تعطیل است همهٔ نمایندگان از تعطیلی آن بهره مند می شوند و اگر در حال اشتغال است باید همهٔ آنها حاضر باشند. البته این «باید» به آن معنی نیست که شروع کار مجلس متوقف برحضور همهٔ نمایندگان باشد. قانون اساسی ضابطهٔ تعداد نمایندگان را برای حضور و اخذ رأی ۲/۳ معین ساخته است ولی اینکه مقرراتی به وجود آید که همهٔ نمایندگان را در زمان اشتغال مجلس مجاز سازد که به نوبت چند ماه را به طور متوالی یا متناوب به دور از تصمیم گیری مجلس باشند، قابل توجیه نیست. ممکن است نماینده ای واقعاً به دلیل بیماری قسمت اعظمی ازدورهٔ نمایندگی را قادر به انجام وظیفه نباشد این بلااشکال است چون عذر موجه دارد اشکال آنجاست که توانایی حضور نماینده با عنوان مرخصی و یا سرکشی به حوزهٔ انتخابی با توافق از بین برده شود. گویا از قانون اساسی این طور استنباط شده که برای تشکیل مجلس و تصمیم گیری ۱۸۰ نفر لازم است بقیه تا ۲۷۰ نفر حالت علی البدل را دارند و اگر حضور ۱۸۰ نفر به نحوی تأمین گردد، می توان بقیه را در

مرخصی و مأموریت و معذوریت داشت. وقتی با توافق و نه به حالت ضرورت جمعی از نمایندگان در مجلس حاضر نمی شوند مثل آن است که اختیار خود را به حاضرشدگان تفویض کرده اند و چنین حالتی با قانون اساسی تطبیق ندارد. لازم نیست مجلس هر روز یا یك روز در میان تشکیل شود. و یا کمیسیونهای آن در هفته چندین جلسه داشته باشند، و یك مجلس خوب آن نیست که تعداد زیادی قانون تصویب کرده باشد و هر روز مقررات روز قبل را تغییر بدهد. مجلس خوب آن است که انعکاسی درست از خواستها و آمال ملت باشد و مرکزی پر قدرت برای تصمیم گیری معرفی گردد. کیفیت کار مهم است. کارشناسان و متخصصین باید در جوار مجلس و قبل از مجلس همهٔ جوانب و ابعاد مسائل را سنجیده و لوایح و طرحها را با دقت لازم تدارك دیده و تصمیم گیری به عهدهٔ نمایندگان باشد تا مصالح و مفاسد را بسنجند و ارادهٔ ملت را با تصمیم خود ابراز دارند و با این توضیح حضور هر چه بیشتر نمایندگان در مجلس لازم است و مرخصی در انواعی که بیان شد از این حضور به نحو چشمگیری می کاهد و کار نمایندگی را به سوی کار کارمندی دولت می کشاند. اگر یك روز در هفته مجلس تشکیل شود و همهٔ نمایندگان با آمادگی کامل و بدون خستگی و با مطالعه کافی در خصوص دستور جلسه مهیای اظهار نظر باشند، بهتر است تا هر روز جلسه باشد ولی به دلیل استفاده از مرخصی و مأموریت و سرکشی به حوزهٔ انتخابیه تعداد نمایندگان در حول ۱۸۰ نفر باشد و هیئت رئیسه پیوسته نگران آن باشند که با خروج یك یا چند نماینده مجلس اکثریت لازم اخذ رأی را از دست بدهد.

۴. مأموریت نماینده

در آیین نامه داخلی مجلس برای نمایندگان پیش بینی مأموریت هم شده است. در اینجا منظور مأموریتی است که در غیر تعطیل مجلس و غیر زمان مرخصی صورت گیرد والا در زمان تعطیل مجلس و مرخصی نماینده مختار است و بحثی ندارد. مأموریت نمایندهٔ در زمان اشتغال مجلس به یکی از دو صورت جمعی و فردی انجام می گیرد. مأموریت جمعی وقتی است که تعدادی از نمایندگان برای شرکت در مراسمی و یا اجلاسیه هایی و یا بازدیدهایی دعوت شده باشند و یا بنا باشد که اعزام گردند. مأموریت جمعی باید با موافقت مجلس باشد و در دورهٔ نمایندگی فقط یك بار استفاده می شود مگر اینکه بار دوم و بیشتر را مجلس تصویب نماید.

مأموریت فردی وقتی است که نماینده دعوت شده باشد یا برای اموری غیر شخصی مسافرت نماید که در این موارد باید موافقت هیئت رئیسهٔ مجلس جلب شود. این موافقت وقتی جلب می گردد که حضور نماینده در مجلس در ایام مأموریت غیر ضروری تشخیص

داده شود و مأموریت را به اطلاع مجلس می‌رسانند. مدت این مسافرت غیبت با اجازه محسوب می‌شود و جزءِ مرخصی سالانه منظور نخواهد شد به نظر می‌رسد مأموریت فردی هم بدون تصویب مجلس یك بار در دورهٔ نمایندگی میسر است. به هر صورت این عبارت تبصره ۲ ماده ۱۶۵ «هیئت رئیسه در صورتی که حضور آن نماینده را در مجلس در ایام تقاضا شده غیر ضروری تشخیص دهد با آن موافقت می‌کند.» قابل اشکال و ایراد است. هیئت رئیسه خود از نمایندگان مردم‌اند که با رأی نمایندگان ادارهٔ مجلس را عهده دار می‌شوند و نمی‌شود تشخیص ضروری بودن یا ضروری نبودن حضور نماینده به آنان واگذار شود مگر اینکه ضروری بودن حضور نماینده از لحاظ امکان تشکیل جلسات توجه شود. هدف از حضور نماینده در مجلس آن نیست که عدد را تکمیل کند و رقم حاضران را به ۱۸۰ نفر برساند. هر نماینده به دلیل نمایندگی ملت و به دلیل مسئولیت در برابر تمام ملت ضرورت دارد در مجلس حاضر گردد، تشخیص هیئت رئیسه، موافقت هیئت رئیسه و حتی تصویب مجلس نمی‌تواند حضور نماینده ای را ضروری و حضور دیگری را غیرضروری تشخیص دهد. ممکن است نماینده با وجود اینکه حضورش ضرورت دارد نتواند حاضر شود، به مأموریت رود و احساس کند مأموریت او اهمیت بیشتری در انجام وظیفه دارد ولی نمی‌شود در قانون پیش‌بینی نمود که اگر هیئت رئیسه حضور نماینده را در مجلس غیر ضروری تشخیص دادند با مسافرت او موافقت نمایند.

۵. غیبت نماینده

با وجود مقررات مربوط به مرخصی و مأموریت در انواع مختلفی که از آنها یاد شد ممکن است نماینده غیبت داشته باشد. ماده ۱۶۸ آیین نامه پیش‌بینی نموده که به غیبت بی اجازه و بدون عذر موجه، حقوق تعلق نمی‌گیرد. و هرگاه غیبت از حد معینی گذشت، نماینده مستعفی تلقی می‌شود. این بحث را قبلا در مورد استعفای نماینده و موارد مستعفی شدن او مطرح کردیم.

ادارات مجلس و انتظامات آن

مجلس شورای اسلامی متشکل از نمایندگان ملت است و کارهای سیاسی و تقنینی و نظارتی که انجام می‌دهد به اتکای همین نمایندگی از ملت است. وظایف مجلس در عین اینکه مربوط به نمایندگان است، نیاز به اشخاص دیگری هم دارد که کارکنان مجلس را تشکیل می‌دهند. همان طور که دادگستری و قضات آن برای انجام کار قضایی از خدمت گروهی کارمند اداری هم استفاده می‌کنند، مجلس شورا و نمایندگان آن برای انجام

وظایف نمایندگی به این چنین کارکنانی احتیاج دارند و روشن است که استقلال قوهٔ مقننه ایجاب می کند که کارکنان مجلس در ارتباط با وظایفی که دارند فقط از رئیس و هیئت رئیسه تبعیت نمایند و ترتیب استخدام آنان نیز مستقیماً با مجلس باشد. مادهٔ ۱۷۹ آیین نامه داخلی مجلس در این رابطه می گوید «کلیهٔ امور اداری مجلس اعم از مالی، استخدامی و سازمانی و غیره در همه حال به عهدهٔ هیئت رئیسه است که بر طبق قوانین خاص مصوب مجلس تحت نظر رئیس اداره می شود و نیز کلیه احکام صادره، اعم از ترفیع و اضافه و نقل و انتقالات کارمندان و کلیه کارکنان مجلس طبق بودجه مصوب باید به امضای رئیس مجلس برسدِ و نیز کلیهٔ نامه های مربوط به امور قانونی و پارلمانی چه از طرف کمیسیونها و چه از طرف ادارات با امضای رئیس مجلس یا اشخاصی از هیئت رئیسه که از طرف رئیس معین می شود صادر می گردد». بنابراین رئیس مجلس بر سازمانهای اداری مجلس هم ریاست دارد و همهٔ مراحل تشکیلاتی و اداری آنها را تحت نظر دارد. برای امور استخدامی مستخدمین مجلس شورای اسلامی قانونی موقت به مدت ۵ سال با عنوان آیین نامه استخدامی مجلس شورای اسلامی از جانب کمیسیونهای دیوان محاسبات و بودجه و کار و امور اجتماعی به تصویب رسیده و مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است. به موجب آن مستخدمین مجلس یکی از سه نوع رابطهٔ استخدامی را با مجلس دارند.

اول: مستخدمین ثابت مجلس که برای تصدی یکی از مشاغل مستمر معین مجلس استخدام می شوند و تابع مقررات مشخص مصوب مجلس هستند[۱۰] و هر نوع تغییر وضع استخدامی آنها به موجب قانون است.

دوم: متصدیان مشاغل موقت که آنها را مستخدمین پیمانی می نامند و برای مدت معین و بر اساس پیمانی که بین آنها و مجلس منعقد می گردد به خدمت دعوت می شوند و مقررات این دسته از مستخدمین را هیئت رئیسه مجلس تصویب می نمایند.

سوم: متصدیان مشاغل کارگری که تابع مقررات قانون کار هستند و مشاغل کارگری را هیئت رئیسه مجلس معین می نمایند. همان طور که قبلا در بحث مربوطه گفتیم اعضای هیئت رئیسه عبارتند از یك رئیس، دو نایب رئیس، شش منشی و سه کارپرداز و قسمت عمده ای از اجرای مقررات استخدامی کارمندان مجلس با کارپردازان است. سه نفر نماینده ای که به عنوان کارپرداز از جانب نمایندگان در هیئت رئیسه قرار می گیرند، تکلیف دارند که امور کارپردازی مجلس را عهده دار شوند، بودجهٔ سالانه مجلس را هر سال تهیه نمایند و پس از آنکه هیئت رئیسه آن را تصویب نمود برای ارجاع به کمیسیون دیوان محاسبات تقدیم مجلس می شود و کمیسیون پس از رسیدگی گزارش آن را برای درج در

بودجه کل کشور از طریق کمیسیون مجلس برای هیئت دولت می فرستد و دولت عیناً آن را ضمن بودجه کل کشور به مجلس می دهد و پس از تصویب آن در مجلس وظیفهٔ کارپردازان در اجرای بودجه آغاز می گردد. به علاوه کارپردازان موظف اند در حفظ و اداره و ثبت ابنیه و اموال و مؤسسات مجلس اقدام نمایند و تکلیف دارند در قسمت اجرای بودجه قبل از امضای رئیس مجلس و پرداختها و امضای حوالجات و چکها و کلیه اسناد خرج که باید از صندوق مجلس پرداخت شود مراقبت لازم را معمول دارند. هیئت رئیسه وظایف اداره امور مالی و حسابداری را از طریق ادارات مربوط و با همکاری جمعی از کارکنان که در استخدام مجلس هستند انجام می دهند و در همین رابطه وظیفهٔ کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس را مادهٔ ۴۵ آیین نامه مجلس علاوه بر امور مربوط به دیوان محاسبات چنین تعیین کرده است:

۱. تحقیق و تسویهٔ کلیه محاسبات و رسیدگی به بودجهٔ سالانه و مخارج و اعتبارات اضافی مجلس که از طرف مجلس ارجاع می گردد و تقدیم گزارش آن برای تصویب مجلس شورای اسلامی.

۲. رسیدگی و مداقه در لایحهٔ تفریغ بودجهٔ مجلس که باید حتماً پس از تطبیق بودجه با اسناد خرج، گزارش آن را تا چهار ماه پس از خاتمهٔ دورهٔ عمل سال مالی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۳. نظارت و مراقبت مقررات بودجهٔ مصوب مجلس.

۴. بازرسی و رسیدگی دقیق و نظارت در مورد کلیه اموال و اشیای منقول و غیر منقول در مجلس شورای اسلامی از هر نوع و هر قبیل

۵. تسلیم گزارشهای شش ماهه راجع به امور محاسباتی و وضع اموال و اشیای منقول و غیر منقول مجلس شورای اسلامی به هیئت رئیسه

۶. تقدیم گزارش جامع سالانه به مجلس راجع به انجام وظایف محوله

۷. رسیدگی به امور مرخصی و جریمه های نمایندگان مجلس

۸. رسیدگی به حساب صندوق جرایم

وظایف مشروحه نشان می دهد که عمدهٔ فعالیت کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس مربوط به مسائل خود مجلس است و با وظایف مربوط هیئت رئیسهٔ مجلس نزدیك و مربوط می گردد.

ماده ۱۸۰ آیین نامهٔ داخلی وظایف منشیان مجلس را مطرح کرده و برشمرده است و این وظایف عبارتند از:مراقبت در ضبط و تحریر صورت مذاکرات و طبع و توزیع آن؛

قرائت لوایح و طرحها و پیشنهادات و نوشته ها و مطالبی که باید به اطلاع مجلس برسد؛ تنظیم پیشنهادات واصله از جانب نمایندگان به ترتیب وصول با قید شماره؛ ترتیب اجازه هایی که نمایندگان در جلسه برای نطق تقاضا دارند، با رعایت حق تقدم و قید شمارهٔ ترتیب. منشیان نیز وظایف تعیین شده را با کمك ادارات مربوطهٔ مجلس انجام می دهند. حفظ انتظام و امنیت محوطهٔ مجلس به عهدهٔ رئیس مجلس و در غیاب او به عهدهٔ نواب رئیس است و هیچ مقام و قوه ای بدون اجازهٔ رئیس حق مداخله در محوطه و امور مجلس را ندارد (ماده ۱۷۲ آیین نامه). بنابراین، اگرچه محوطه مجلس از جمله ابنیهٔ عمومی است ولی حفظ نظم و امنیت آن وضع استثنائی دارد و از وظایف رئیس مجلس است که به هر ترتیب بخواهد از مأمورین انتظامی استفاده کند. رئیس مجلس می تواند از هر قسمت نیروهای انتظامی که لازم و صلاح بداند برای انتظام مجلس دعوت کند و ممکن است قوایی را به طور مستقل استخدام کند و برای امنیت مجلس بگمارد. به همین مناسبت حمل هر نوع اسلحه برای کسانی که وارد ساختمان اصلی مجلس می شوند به استثنای مأمورین انتظامی مستقر در مجلس و یا مجاز به ورود در محوطهٔ مجلس اکیداً ممنوع است (ماده ۱۷۷). ورود به تالار مجلس نیز دو صورت دارد بعضی مقامات را قانون مجاز ساخته و بعضی دیگر مستلزم کسب اجازه از رئیس مجلس می باشند. به غیر از رئیس جمهور و نخست وزیر و وزرا و مشاوران آنان و اعضای شورای نگهبان و معاونان پارلمانی وزرا که به مجلس معرفی شده باشند، و آن عده از کارکنان و مستخدمین مجلس که از طرف هیئت رئیسه اجازهٔ ورود به جلسه را دارند، هیچ کس موقع تشکیل جلسه حق ورود به تالار جلسه را نخواهد داشت مگر اعضای اداری مجلس که رئیس مجلس او را احضار کرده باشد. در صورتی که مسئولین اجرایی یا قضایی از طرف رئیس برای دفاع و توضیح لایحه و یا طرح دعوت شده باشند، شرکت آنان در جلسه بلامانع است (مادهٔ ۱۷۳ و تبصرهٔ آن). جایگاه نمایندگان در تالار مجلس پس از ارائهٔ اعتبارنامه به دبیرخانهٔ مجلس به حکم قرعه تعیین می شود و در دفتر مخصوص ثبت خواهد شد. قرعه کشی هر شش ماه یك مرتبه تجدید می شود. در دو ردیف اول رئیس جمهور و مشاوران او و اعضای شورای نگهبان و هیئت وزیران و معاونان پارلمانی خواهند نشست (ماده ۱۷۷).

طرق اخذ رأی در مجلس

برابر آیین نامهٔ داخلی مجلس چهار طریق اخذ رأی پیش بینی گردیده است:

۱. اخذ رأی با قیام و قعود

رأی گیری معمولی مجلس با قیام و قعود است که ساده ترین طریق رأی گیری می باشد. چنانچه طریق دیگری پیش بینی نشده باشد، ازاین راه استفاده می شود. دراخذ رأی با قیام و قعود قانوناً حتمی است و نمی توان شیوهٔ دیگر رأی گیری را به کار برد. این موارد عبارتند از:

الف ـ در تفسیر و توضیح یکی از مواد آیین نامهٔ داخلی که اختلافی حاصل و منجر به اخذ رأی شود.

ب ـ مطالبی که در مجلس قرائت و تقاضای بحث در آن شود.

ج ـ تغییر دستور جلسهٔ مجلس ممکن نیست مگر وقتی که از طرف دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان کتباً تقاضای تغییر شود و در این صورت مجلس بابد تصویب کند.

د ـ در کفایت مذاکرات

هـ ـ در رأی به قسمتهای تجزیه شده

و ـ مسکوت ماندن بحث در لوایح و طرحهای قانونی

ز ـ در حق تقدم در دستور

ح ـ ورود مطلبی در دستور

ط ـ در فوریتها

ی ـ در تمدید مدت نطق

ك ـ رفع تعارض بین دو تقاضای رأی علنی و مخفی

در جریان اخذ رأی با قیام و قعود که اکثریت موارد رأی گیری مجلس را در بر می گیرد ممکن است اشکالاتی پیش آید و اعتراضاتی را به وجود آورد. از جملهٔ این موارد:

۱. در تعداد نمایندگان حاضر اختلاف باشد، مخصوصاً وقتی که رقم تابلو کمتر از ۱۸۰ نفر (تعداد لازم برای رأی گیری) باشد. که در این موارد بر طبق مادهٔ ۱۳۶ آیین نامه، تشخیص منشیان قاطع است. هر گاه بین شمارش منشیان اختلاف باشد وهمان موقع ایراد شود، برای رسیدن به اتفاق نظر مجدداً شمارش انجام می گیرد و به هر حال وقتی رئیس جلسه تعداد نفرات را بر اساس نظر قاطع منشیان ویا تابلو رأی شماری اعلام نمود، جای بحث باقی نیست.

۲. وقتی رئیس اعلام رأی نسبت به موردی می نماید، موافقین بایستی قیام نمایند. یعنی تعداد کسانی که ایستاده اند شماره می شود و با جمع حاضرین که اعلام شده سنجیده می شود. هرگاه قیام کنندگان بیش از نصف حاضرین باشند، موضوع تصویب شده اعلام

می گردد، مثلا اگر حاضرین دویست نفر اعلام شود، برای تصویب موضوع حداقل ایستادن ۱۰۱ نفر لازم است. بنابراین ممتنعین مانند مخالفین در حال قعود می مانند. در صورتی که اکثریت قابل توجهی ایستاده یا نشسته باشند، اشکال وایرادی پیش نمی آید. بلافاصله رئیس بدون تردید نتیجه را که حسب مورد تصویب ویا رد است اعلام می نمایدو جای اشکال و ایرادی هم نیست چون کثرت و قلت دو دستهٔ ایستاده و نشسته بارز است. اعتراض مواردی است که دو دستهٔ قوی در مجلس در مقابل هم قرار گرفته و نسبت به موضوعی به موافق و مخالف تقسیم شده باشند و هر دسته تصور این را دارد که نظرش اکثریت را می‌آورد و در موقع اخذ رأی هم با نظر اجمالی نتوان گفت اکثریت با ایستاده هاست یا با نشسته ها. در چنین شکلی باید با دقت نفرات ایستاده شماره شود. گاهی در همین هنگام نمایندگانی وارد می شوند و به جمع یکی از دو دسته می پیوندند و در شمارش منشی ها تأثیر می گذارد. گاهی در جریان شمارش افرادی از نظر خود عدول می نمایند از حالت نشسته به حالت ایستاده ویا بالعکس در می آیند و باعث می شود وقتی نتیجهٔ رأی را رئیس اعلام می دارد، دسته ای که نظر شان تأمین نشده، اعتراض می کنند. در چنین مواردی که بلافاصله مشکوك بودن نتیجهٔ رأی مطرح گردد، بر اساس مادهٔ ۱۲۹ آیین نامه بدون اینکه موضوع مورد بحث قرار گیرد، برای رفع تردید اخذ رأی با ورقه انجام می شود. اما گاهی اشکال بیشتر از این است. مثلا در یك جلسه با قیام وحضور رأی گرفته شده ودر جلسه بعد نتیجه مورد تردید و شك قرار می گیرد و اعتراضاتی را به دنبال دارد. در این صورت چه باید کرد آیا باید موضوع را مختومه شناخت و به اعتراضات توجهی نکرد یا باید بازهم به سمت رأی گیری با ورقه برویم. آیین نامه در این خصوص ساکت است. به نظر می رسد تشخیص رئیس از وضع اعتراض تکلیف را معین می کند. با اعتراض یکی یا دو نفر نباید موضوع به رأی با ورقه کشانده شود. اگر تعداد قابل توجهی نمایندگان در این تردید هستند حتماً باید به آن توجه شود، مخصوصاً نسبت به اخذ رأیی که در آخر جلسه بوده و با تعطیل جلسه مجالی برای ابراز تردید باقی نمانده است. البته این اشکال بزرگ هم وجود دارد که ممکن است تعدادی از نمایندگان همانها نباشند که در جلسهٔ قبل بوده اند و به این دلیل وضع رأی عوض شود.

۲. اخذ رأی علنی با ورقه

در اخذ رأی با قیام و قعود اگرچه جریان علنی است، ولی دقیقاً مشخص نیست چه کسانی موافق وچه افرادی مخالف بودند وچیزی از این جهت در سابقه باقی نمی ماند. اما

در اخذ رأی علنی با ورقه، اسامی موافق و مخالف و ممتنع در صورت مجلس قید می گردد و ترتیب رأی گیری به این شرح است که هر نماینده دارای سه نوع کارت سفید و کبود و زرد است که اسم نماینده روی کارتها چاپ شده است. کارت سفید علامت رأی موافق و کارت کبود علامت رأی مخالف و کارت زرد علامت ممتنع است. هنگام اخذ رأی علنی با ورقه، نمایندگان کارت سفید یا کبود یا زرد خود را که نامشان روی آن ثبت شده با نظارت منشیان در گلدان می ریزند. نمایندگانی که رأیی ندهند و یا بعد از اعلام اخذ رأی از تالار جلسه خارج شوند، ممتنع محسوب می گردند و در صورت مجلس اسامی موافقین و مخالفین و ممتنعین بدون اینکه در جلسه قرائت شود ثبت می گردد موارد اخذ رأی علنی با ورقه عبارت است از:

الف ـ رأی اعتماد به دولت هنگام معرفی یا پس از استیضاح

ب ـ هرگاه حداقل ۲۵ نفر از نمایندگان حاضر در جلسه کتباً اخذ رأی علنی با ورقه را تقاضا نمایند، این تقاضا مطلق نیست یعنی در تمام موارد نمی توانند رأی گیری با قیام و قعود یا با ورقه و مخفی را از اثر بیندازند و تبدیل به رأی علنی با ورقه سازند. آیین نامه به این امر تصریح دارد، یعنی مواردی را که اخذ رأی با قیام و قعود حتمی است و مواردی را که اخذ رأی مخفی با ورقه الزامی است و مواردی را که نتیجهٔ اخذ رأی با قیام و قعود مشکوک بوده است، از شمول تقاضا خارج ساخته است.

۳. اخذ رأی مخفی با ورقه

در این نوع رأی گیری به هیچ وجه مشخص نمی شود که چه کسی رأی موافق و چه فردی رأی مخالف داده است. برگ رأی بدون مشخصات صاحب رأی می باشد. موارد الزامی رأی مخفی با ورقه عبارت است از:

الف ـ انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان

ب ـ انتخاب هیئت رئیسه مجلس

ج ـ رأی تمایل به نخست وزیر بر اساس پیشنهاد رئیس جمهور

د ـ انتخاب دیگر افرادی که از جانب مجلس صورت می گیرد.

هـ ـ هرگاه ۲۵ نفر از نمایندگان کتباً اخذ رأی مخفی با ورقه را تقاضا نمایند با این تقاضا نمی شود موارد حتمی رأی گیری با قیام و قعود و موارد الزامی رأی گیری علنی با ورقه را تغییر داد.

و ـ مواردی که اخذ رأی با قیام و قعود مشکوک باشد، بدون بحث با اخذ رأی با ورقه رفع

تردید می شود.

ز ـ انتخابات هیئت رئیسه کمیسیونها و شعب

۴. اخذ رأی با مهرهٔ سیاه و سفید

این نوع رأی گیری مثل رأی گیری مخفی با ورقه است و فقط به جای برگهای رأی، مهره قرار گرفته این نوع رأی گیری مواقعی انجام می گیرد که حداقل ۲۵ نفر از نمایندگان درخواست نمایند. رأی گیری با مهره به این ترتیب است که اسامی یك یك نمایندگان به وسیلهٔ یکی از منشیان خوانده می شود و نمایندگان باید در محل نطق حاضر شده و هر نماینده یك مهرهٔ سیاه و یك مهرهٔ سفید تحویل می گیرد و مهرهٔ مورد نظر خود را در گلدان رأی که روی تریبون قرار دارد می اندازد. مهرهٔ سفید علامت موافق و مهرهٔ سیاه علامت مخالف است.

نکات ذیل در مورد رأی گیری قابل توجه است:

۱. رأی گیری با قیام و قعود از طریق تابلو نشان داده می شود و اگر تابلو مهیا نباشد و یا درستی آن مشکوك باشد تشخیص منشیان نسبت به تعداد حاضرین قاطع است.

۲. در کلیهٔ موارد نتیجهٔ رأی مجلس باید صریحاً وسیله رئیس اعلام گردد.

۳. اسامی کلیهٔ تقاضاکنندگان رأی مخفی یا رأی علنی با ورقه در صورت مشروح مذاکرات مجلس ثبت خواهد شد.

۴. به مجرد اعلام اخذ رأی، رئیس تعداد نمایندگان حاضر در جلسه را اعلام می نماید و بلافاصله اخذ رأی به عمل می آید.

تعیین تکلیف لوایح و طرحهای معوق

هر لایحه و طرحی که به مجلس تسلیم می گردد، مسیری را طی می نماید تا به شکل قانون قابل اجرا درآید. این مسیر برای تمام لوایح و طرحها یکسان نیست. بعضی وضع عادی دارند که پس از اعلام وصول به کمیسیون مربوط ارجاع می گردند و آنگاه گزارش کمیسیون در جلسه علنی با شور در کلیات رسیدگی می شود و در صورت تصویب برای رسیدگی دوم به کمیسیون باز می گردد و بالاخره گزارش کمیسیون برای شور در جزئیات در جلسهٔ علنی مطرح می شود و در صورت تصویب نهایی به شورای نگهبان جهت تأیید ارسال می گردد و اگر شورای نگهبان آن را تأیید ننماید، به مجلس باز می گردد تا نقطه نظر شورای نگهبان تأمین شود. تأمین این قسمت وسیله کمیسیون و در نهایت امر با مجلس

است که گزارش تأمین نظرات شورای نگهبان را دریافت می دارد و مجدداً با تصویب مجلس به شورای نگهبان ارسال می شود. موضوع همچنان در دستور کار مجلس باقی است تا تأیید شورای نگهبان را صریحاً و یا گذشت مهلت قانونی و سکوت شورای نگهبان را به دنبال داشته باشد. در طرحها و لوایح فوری (با قید یك فوریت یا دو فوریت و یا سه فوریت) مراحل مجلس کاسته می شود. ولی به هر حال باید تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان را داشته باشد تا به صورت قانون در آید و پاره ای از لوایح هم به موجب آیین نامه وضع خاصی دارند که از آن جمله لایحهٔ بودجه و عهود و قراردادها، مقاوله نامه ها و موافقت نامه های این اصل است. آیین نامهٔ داخلی مجلس برای هر یك از مراحل و هر نوع ترتیب رسیدگی زمانی دارد و سرانجام هر طرح یا لایحه تصویب یا رد آن است و اگر تصویب باشد با تأیید شورای نگهبان جنبهٔ قانونی می یابد. بعضی طرحها و لوایح هم از جانب مجلس به کمیسیون مربوط به این ترتیب ارجاع شده که با تصویب کمیسیون به طور موقت به صورت قانون در آید. مطلب در اینجا این است که تکلیف لوایح و طرحهایی که در دورهٔ مجلس کارشان پایان نمی یابد چیست؟ هر دورهٔ مجلس بعد از چهار سال تمام می شود و بلافاصله دورهٔ جدیدی آغاز به کار می کند، دوره جدید ترکیب و ساختمان جدید دارد ممکن است نمایندگان کلا یا بعضاً عوض شده و کمیسیونها هم با اشخاص جدیدی تشکیل شده باشند. ترتیب کار لوایح و طرحهای معوق چیست و چگونه باید عمل کرد، آیا باید دنبال کار دورهٔ قبل مجلس گرفته شود یا رویه و شیوهٔ خاصی آغاز گردد؟

مادهٔ ۶۰ آیین نامهٔ داخلی مجلس در این رابطه می گوید: «در ابتدای هر دورهٔ قانونگذاری هیئت رئیسه صورتی از طرحها و لوایحی که معوق مانده به وسیلهٔ ادارهٔ قوانین تهیه و در اختیار نمایندگان می گذارد و صورتی نیز برای دولت ارسال می دارد. هر یك از طرحها و لوایح معوقه که لزوم رسیدگی به آن به وسیلهٔ ۱۵ نفر از نمایندگان تقاضا شود، طبق آیین نامه به کمیسیونهای مربوط ارجاع می شود و کمیسیونها رسیدگی را به ترتیب مندرج در آیین نامه انجام می دهند و هرگاه شور اول آن طرحها یا لوایح قبلا خاتمه یافته باشد، رسیدگی به طرح یا لایحه با پیشنهاد کمیسیون و تصویب مجلس یك شوری انجام خواهد شد و در مورد تغییر دولت لوایحی که دولت جدید رسماً استرداد آنها را اعلام کرده است، از جریان خارج خواهد شد.» این ماده از آیین نامه اختصاص به طرحها و لوایحی دارد که در دورهٔ قانونگذاری قبل به مجلس تقدیم شده ولی به طور نهایی نسبت به آنها تعیین تکلیف نشده است. به عبارت دیگر نه مجلس آنها را رد کرده و نه با تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان به صورت قانون در آمده است. چون اگر از جانب مجلس

رد شده باشد و یا تمام مسیر را طی کرده و به مرحلهٔ اجرا درآمده باشد، دیگر عنوان معوق ندارد. معوق زمانی است که کارش در دورهٔ قانونگذاری قبل به هر شکل و صورت پایان نگرفته است؛ ممکن است در مرحلهٔ اعلام به کمیسیون باشد، ممکن است کمیسیون شور اول را تمام کرده و به مجلس گزارش داده باشد، ممکن است کلیات طرح یا لایحه در مجلس تصویب شده باشد، ممکن است برای دومین بار به کمیسیون رفته باشد و ممکن است گزارش دومین شور کمیسیون هم به مجلس داده شده باشد و ممکن است مجلس تصویب کرده و طرح یا لایحه به شورای نگهبان ارسال نشده باشد، و این شورا آن را تأیید نکرده و به مجلس اعاده شده باشد؛ و در چنین حالتی هنوز در دستور مجلس است و مادهٔ ۱۴۰ آیین نامهٔ داخلی می گوید: «مصوبات مجلس تا زمان اعلان نظر نهایی شورای نگهبان از دستور خارج نمی شود...» و مادهٔ ۱۴۱ می گوید «مصوبات غیر دوفوریتی و سه فوریتی مجلس که از طرف شورای نگهبان رد شده به کمیسیون مربوطه ارسال می شود و با اعلان قبلی وقت بحث با حضور نمایندهٔ شورای نگهبان موارد اعتراض برای اصلاح مورد بحث قرار می گیرد. نمایندگانی که پیشنهاد اصلاحی داده اند می توانند در کمیسیون شرکت نمایند. نظر کمیسیون همراه پیشنهادهای پذیرفته نشدهٔ نمایندگان در مجلس مطرح می شود و طبق معمول شور دوم مورد بحث و رأی گیری قرار می گیرد».

با صراحت مواد فوق نمی توان کار مجلس را با ارسال مصوبه به شورای نگهبان خاتمه یافته دانست زیرا هنوز مورد در دستور مجلس است و اگر شورای نگهبان مواردی را رد نماید، باید مجدداً به کمیسیون برود و نمایندگان پیشنهاد اصلاحی بدهند و کمیسیون بحث کند و بعد گزارش به مجلس بدهد و مثل شور دوم مورد بحث و رسیدگی و رأی گیری قرار گیرد. در واقع مصوبات مجلس که به شورای نگهبان ارسال می شود از لحاظ شور دوم معلق است. اگر شورای نگهبان آن را تأیید کرد، کاشف از آن است که شور دوم به صورت کامل انجام گرفته و مورد بایستی برای امضای رئیس جمهور و دستور اجرا برود ولی هرگاه شورای نگهبان تأیید نکرد و این عدم تأیید نسبت به جزئی و قسمتی از مصوبه باشد، کاشف از آن است که شور دوم پایان نیافته و دنبالهٔ آن باید در کمیسیون و مجلس ادامه یابد و حتی ممکن است در مرحلهٔ شور دوم چندین مرتبه بین شورای نگهبان و مجلس مصوبه آمدورفت داشته باشد و مجلس ممکن است برای اصلاح مصوبه و تأمین نظر شورای نگهبان نه تنها در ماده و عبارات بخصوص تغییر لازم را انجام بدهد بلکه در مواد دیگر نیز وارد شود و از طریق تغییر آن مواد نظر را تأمین کند. با این توضیح لوایح و طرحهای معوق در پایان دورهٔ مجلس تمام آنهایی است که اعلام وصول آن شده ولی به مرحله ای نرسیده

که با تأیید شورای نگهبان برای امضاء واجرا نزدریاست جمهوری فرستاده شود. مجلس جدید وارث همهٔ آنهاست و باید طبق مادهٔ ۶۰ آیین نامهٔ داخلی با آنها رفتار نماید.

اجرای قانون در اداره جلسات مجلس

ادارهٔ مجلس وحفظ نظم آن با رئیس مجلس است که با کمك اعضای هیئت رئیسه وهمهٔ نمایندگان و کارکنان مجلس بر طبق آیین نامه این وظیفه را انجام می دهد. نمایندگان من حیث سمت نمایندگی دارای حقوق ووظایف و اختیارات مساوی هستند وهیچ یك را بر دیگری امتیازی نیست؛ اما ادارهٔ صحیح مجلس ایجاب می کند که جمعی به عنوان هیئت رئیسه انتخاب شوند. این هیئت رئیسه به صورت جمعی و فردی دارای اختیاراتی هستند که ادارهٔ مجلس ایجاب می کند؛ و در آیین نامه تصریح گردیده است. همان طور که نمایندگان موظف اند که رعایت حدودی را که آیین نامهٔ مصوب مشخص کرده بنمایند، رئیس مجلس وتمام اعضای هیئت رئیسه باید اقداماتشان برابر آیین نامه باشد وهمان طور که مادهٔ ۸۱ آیین نامه می گوید «نمایندگان مجلس بر اساس مسئولیت نمایندگی خود را متعهد وملزم به حفظ حیثیات مجلس و نمایندگان ورعایت نظم و نوبت و اجرای آیین نامهٔ داخلی می دانند. در مواردی که احیاناً نماینده ای رعایت تعهدات فوق را ننماید، اقدامات ذیل به ترتیب از طرف رئیس و هیئت رئیسه به عمل خواهد آمد.

۱. تذکر شفاهی ۲. اخطار ۳. توبیخ و احضار متخلف در جلسه هیئت رئیسه». و برابر مادهٔ ۳۰ آیین نامه «رئیس مجلس باید در ادارهٔ مجلس و اجرای مجازات ومراعات حقوق نمایندگان بی طرفی را اعمال کند (وهیئت رئیسهٔ دائم پس از انتخاب سوگندیاد می کنند که حداکثر تلاش خود را برای رعایت آیین نامه وحفظ بیطرفی به کار خواهند برد) وبرطبق مادهٔ ۱۷۵ آیین نامه «رئیس مجلس و سایر اعضای هیئت رئیسه در مورد انجام وظایف محوله در آیین نامه دربرابر مجلس مسئولیت مشترك دارند». نمایندگان به صورت فردی یا جمعی هنگامی که جریانی را برخلاف قانون اساسی ویا برخلاف آیین نامهٔ داخلی مجلس ملاحظه می نمایند می توانند از اخطار استفاده کنند.

الف ـ اخطار قانون اساسی: قانون اساسی چهارچوب همهٔ قوانین ومقررات کشور است وبدیهی است درجریان قانگذاری بایستی این چهارچوب دقیقاً مراعات گرددواین حق هر نماینده ای است که با اخطار قانون اساسی نمایندگان وبخصوص رئیس جلسه را متوجه سازد که در نتیجهٔ این اخطار واگر به نظر مجلس وضعی خلاف قانون اساسی است به هر حال متوقف بماند.

ب ـ اخطار آیین نامه: هر نماینده حق دارد و می تواند جلو عمل خلاف آیین نامه را با اخطار و تذکر بگیرد. آیین نامهٔ مجلس برای این تصویب شده که همهٔ امور با نظم پیشرفت کند و هر کس تکلیفش مشخص باشد. حال اگر به نظر نماینده ای ماده یا موادی از آیین نامه اجرا نمی شود و یا رئیس در ادارهٔ مجلس به آن توجه ندارد، یا طرح و لایحه بر خلاف آیین نامه مسیری را می پیماید، یا نماینده ای خلاف آیین نامه اقدامی دارد و رئیس اقدامی نمی کند، از اخطار آیین نامه استفاده نماید.

مواد ۱۲۲ و ۱۲۳ آیین نامهٔ داخلی مجلس در ارتباط با همین مسئله چنین می گوید:

«اخطار راجع به منافی بودن لوایح وطرحها با قانون اساسی کشور یا آیین نامهٔ داخلی مجلس مقدم بر اظهارات دیگر است ومذاکرات درموضوع اصلی را متوقف می کند وباید با استناد به اصل یا مادهٔ مربوطه حداکثر ظرف ۵ دقیقه به عمل آید در صورتی که اخطار مربوط به ادارهٔ مجلس باشد، رئیس مجلس در صورت لزوم به اختصار پاسخ خواهد داد و اگر برای توجه نمایندگان باشد به اخطار اکتفا خواهد شد.

نمایندگان در صورتی که تخلف نسبت به اجرای آیین نامهٔ داخلی مجلس مشاهده نمایند، حق دارند بلافاصله تخلف را با استناد به مادهٔ مربوطه بدون خروج از موضوع حداکثر ظرف ۵ دقیقه تذکر دهند».

اخطار قانون اساسی و اخطار آیین نامه ای در هر لحظه از جریان ادارهٔ مجلس از جانب نمایندهٔ مجلس ممکن است و بلافاصله باعث می گردد که توجه مجلس به اخطار جلب شود. اخطار کننده حق دارد ظرف پنج دقیقه توضیح بدهد و ارتباط موضوع اخطار با اصول قانون اساسی و یا مواد آیین نامه را بیان دارد. این اخطار مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می کند، مثلا اصل ۸۸ قانون اساسی سؤال نماینده از وزیر و ترتیب پاسخ را مشخص کرده و تصریح نموده «وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید بیش از ده روز به تأخیر افتد...» حال اگر وزیری در مقابل سؤال نماینده پاسخ کتبی فرستاد و مثلا این پاسخ در مجلس قرائت شد یا در مهلت حاضر نشد و پاسخ نداد، نمایندگان حق دارند به استناد اصل ۸۸ قانون اساسی اخطار نمایند و مجلس و دولت را متوجه موضوع سازند. ممکن است طرحی از جانب نمایندگان داده شده باشد که برخلاف اصل ۷۵ قانون اساسی باعث افزایش هزینه های عمومی گردد در حالی که طریق تأمین هزینهٔ آن معین نشده باشد، که از جمله موارد اخطار قانون اساسی است و به همین ترتیب هزاران مورد ممکن است پیش آید که اخطار قانون اساسی را سبب گردد. در مواردی که مستقیماً اخطار به ادارهٔ مجلس و به اقدام

رئیس مجلس مربوط نیست، عکس العملی نشان نمی دهد و اگر اخطار متوجه ترتیب ادارهٔ مجلس باشد و اقدام رئیس مجلس را زیر سؤال قرار دهد رئیس در صورت لزوم به اختصار پاسخ خواهد داد و بسیاری از اخطارهای آیین نامه ای متوجه ادارهٔ مجلس است؛ مثلا اخطار می شود که دولت لایحه ای به مجلس ارسال داشته ولی بر خلاف مادهٔ ۴۷ در جلسهٔ علنی اعلام نشده است یا اخطار می شود که مادهٔ ۷۰ آیین نامه در مورد دستور هفتگی مجلس رعایت نشده است یا به استناد مادهٔ ۷۱ اخطار می شود که مجموع نمایندگان حاضر به ۱۸۰ نفر نرسیده، جلسه رسمیت ندارد و هزاران مورد دیگری که ممکن است به نظر نمایندگان و بر اساس آیین نامه باعث اخطار گردد.

حواشی

۱. شورای نگهبان در تاریخ ۶۲/۹/۹ در این خصوص به اکثریت چنین نظر داده است:
«ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی که مقرر نموده است (... ودر صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت نیمی از اعضای هیئت وزیران تغییر نماید دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند) منحصر به موردی نیست که تغییر نیمی از اعضای هیئت وزیران دفعتاً واحده صورت پذیرفته باشد، بلکه به هر ترتیبی که پس از زمان ابراز اعتماد مجلس به دولت این تغییر حاصل شود مشمول اصل فوق الذکر است و دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند».

۲. نظر شورای نگهبان در تاریخ فوق بر اساس اصل ۱۳۶ چنین ابراز شده «در صورتی که تعداد اعضای هیئت وزیران افزایش یافته باشد، ملاک احتساب تغییر نیمی از اعضای وضع حاضر هیئت‌وزیران است یعنی هر زمان با توجه به تعداد اعضای هیئت وزیران در همان حال چنانچه ملاحظه شد نیمی از اعضای آن تغییر یافته اند تقاضای رأی اعتماد مجدد از مجلس لازم است».

۳. نخست‌وزیر در ۶ شهریور ۶۲ بر همین اساس از مجلس چنین تقاضا کرده است «بسم الله الرحمن الرحیم. ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، محترماً نظر به اینکه وزارتخانه های مسکن و شهرسازی، کشاورزی و معادن و فلزات بدون وزیر می باشند و با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی ضمن اعلام موافقت مقام محترم ریاست جمهوری پیشنهاد می شود در صورت تصویب مجلس محترم شورای اسلامی، اینجانب تصدی موقت وزارتخانه های یاد شده را به عهده بگیرم».

به نظر می رسد که این نامه بر اساس قانون اساسی و نظر شورای نگهبان تنظیم شده باشد و می بایست مثل مواردی که وزیر معرفی می گردد در مجلس مورد رسیدگی واقع شود و اتخاذ تصمیم گردد یعنی اگر مجلس تشخیص می‌دهد که نخست‌وزیر توانایی تصدی موقت را دارد با توجه به آمادگی نخست‌وزیر

برای تصدی هر یك از آن وزارتخانه ها رأی می داد و نیازی به طرح جدید از جانب نمایندگان نداشت اما مجلس مواجه با اشکال آیین نامه ای گردید و چون پیشنهاد تصدی وزارتخانه به طور موقت از جانب نخست‌وزیر در آیین نامه پیش بینی نشده بود و از طریق رأی اعتماد چندین ساعت وقت می خواست و به علاوه قانونی در ۵۹/۱۲/۲۰ به عنوان قانون تعیین سرپرستی وزارتخانه های بی وزیر تصویب شده بود که سابقه ای بر این امر می توانست تلقی گردد، مجلس را به طرف طرح قانونی کشاند. قانون مصوب ۵۹/۱۲/۲۰ مربوط به دوران اولین رئیس جمهور و ممانعتی که وی در تعیین وزراء داشت به این شکل تصویب گردیده بود:

«ماده واحده: بنابر ضرورتهای حاد موجود و شرایط حساس فعلی کشور، نخست‌وزیر موظف است تا تعیین وزرای خارجه، بازرگانی اقتصاد و دارایی تصدی آن وزارتخانه ها را به عهده بگیرد». وطرح جدید قانونی که در جلسه ۶۲/۶/۸ مجلس شورای اسلامی تصویب گردید چنین است:

«ماده واحده: با توجه به اعلام آمادگی آقای نخست‌وزیر و موافقت ریاست جمهوری بنا به ضرورتهای فعلی آقای نخست‌وزیر موظف است تا تعیین ومعرفی واخذ رأی اعتماد نسبت به متصدیان وزارتخانه های مسکن و شهرسازی و معادن و فلزات و کشاورزی حداکثر به مدت سه ماه سرپرستی وزارتخانه های مذکور را داشته باشد».

که البته این ماده واحده با ماده واحده قبلی تفاوت بین دارد. از لحاظ ضرورت از لحاظ تصویب رئیس جمهور، از لحاظ تعیین مدت ـ اگر مجلس بر طریق رأی اعتماد و با صرف وقت تصدی را با توجه به نامهٔ نخست‌وزیر واگذار می کرد بر اساس قانون اساسی بود.

۴. این کمیسیون هنگام تصویب آیین نامه به نام کمیسیون اصل ۷۶ـ۸۸ قانون اساسی قید شده بود. با اصلاح مورخه ۶۲/۲/۱۸ و تأیید شورای نگهبان در ۶۲/۲/۲۷ به «کمیسیون سؤالات» تبدیل گردیده است. این کمیسیون در سال ۶۱ حسب کارنامه انتشار یافته مجلس ۳۵ مورد سؤال ارجاع شده را بررسی کرده که در ۱۰ مورد پاسخ وزیر را قانع کننده تشخیص داده، ۱۳ مورد را محتاج رسیدگی بیشتر دانسته و نظر قاطع نداده و در ۲ مورد به مجلس گزارش داده و پاسخ وزیر را قانع کننده ندانسته است.

۵. در رابطهٔ اینکه نتیجه گزارش کمیسیون سؤالات اثباتاً یا نفیاً متضمن نفعی نیست بحثهایی درگرفته است. می گویند سؤالاتی ازوزیر می شود، پاسخهایی می دهد که قانع کننده نیست؛ به کمیسیون سؤالاتی ارجاع می شود، کمیسیون تحقیقات مفصلی می کند وظرف ۱۵ روز (با فرض) گزارش به مجلس می دهد که مثلا توضیحات وزیر قانع کننده نبوده است و این گزارش وقتی درمجلس قرائت شد چه نتیجه ای دارد؟ آیا نظر قانون اساسی همین است که به دنبال سؤال مسائلی روشن شود و انحرافاتی و تخلفاتی افشا گردد؟ یا باید از این فراتر رفت و یا برای نتیجهٔ کار ضمانتهایی در نظر گرفت؟ آیا امکان استیضاح وسیله ای متعاقب سؤال نیست که مورد استفادهٔ نمایندگان قرار گیرد؟ آیا غیر از امکان استیضاح نباید وسیله ای

باشد که سؤال کننده یا کمیسیون سؤالات ویا مجلس ازآن بهره برداری کنند؟ وجود این سؤالات تعدادی از نمایندگان را بر آن داشته تا طرحی به مجلس بدهند که اگر گزارش کمیسیون سؤالات مبنی بر قانع کننده نبودن توضیحات وزیر مربوطه باشد، مراتب جهت صدور رأی مقتضی به دیوان عدالت اداری منعکس شود و چنانچه تعداد سؤالاتی که پاسخ قانع کننده دریافت نشده به پنج مورد برسد، کمیسیون سؤالات به همراه نمایندگان سؤال کننده وزیر را استیضاح نمایند. این طرح هم در کمیسیون آیین نامه وهم درمجلس رد شد (جلسه ۵۱۴). البته موضوع ازجهات مختلف قابل بحث است ولی باید توجه کرد که نظارت مجلس در درجهٔ اول اثرات سیاسی دارد و همین که گزارش کمیسیون سؤالات در مجلس قرائت شود که پاسخ وزیر قانع کننده نبوده ولو اینکه متعاقب آن استیضاحی صورت نگیرد، احتیاط زیادی را در کار او به‌وجود می‌آورد و اثر زیادی دارد و اگر هم مورد ترمیم نشود، استیضاح محفوظ است.

۶. شورای نگهبان در پاسخ به این سؤال که آیا وزیر مشاوردر امور اجرایی مثل سایر وزرا موظف به پاسخگویی به سؤال نمایندگان است یا خیر چنین جواب داده است «هر وزیری که طبق قانون و با رأی اعتماد مجلس به عنوان وزیر تعیین شده باشد، طبق اصل ۱۳۷ در برابر مجلس مسئول است ومطابق اصل ۸۸ می توان از او سؤال کرد و تعیین مشاور یا معاون نخست وزیر به عنوان وزیر مشاور جهت عملیات اجرایی مغایر قانون اساسی است».

شورای نگهبان درواقع در این پاسخ به دو نکته توجه داشته یکی اینکه به هر حال شخصی که مجلس او را وزیر شناخته ودر کابینه شرکت دارد ورأی می دهد ووظایف اجرایی هم به هر صورت عهده دار گردیده ولو با عنوان غیر دولت «وزیر مشاور» پاسخگو باشد ودیگر اینکه وزیر مشاور عنوانی در قانون اساسی ندارد.

۷. اصل ۴۲ قانون اساسی رژیم مشروطیت درخصوص استیضاح چنین مقرر می داشت «درهر امری که مجلس شورای ملی ازوزیر مسئولی توضیح بخواهد، آن وزیر ناگزیر ازجواب است واین جواب نباید بدون عذر موجه و بیرون از اندازه اقتضا به عهده تأخیر افتد مگر مطالب محرمانه که مستور بودن آن در مدت معینی صلاح دولت وملت باشد ولی بعد از انقضای مدت معین وزیر مسئول مکلف است که همان مطلب را در مجلس ابراز نماید»..

بر اساس اصل فوق آیین نامه داخلی مجلس در رژیم سابق مقرراتی داشت که با مقایسه با مقررات فعلی به بعضی از آنها اشاره می کنیم: اولا موارد استیضاح را قانون ۴ مورد (نقض قانون، مسامحه در اجرای قانون، سوء جریان ادارهٔ امور مملکتی وسوء سیاست داخلی وخارجی) تعیین کرده بوددرحالی که در آیین نامهٔ مجلس شورای اسلامی تحدید نشده وهر موضوع مرتبط به وزارتخانه ای قابل استیضاح است. ثانیاً قانون اساسی جمهوری اسلامی امضای ده نماینده را برای استیضاح لازم دانسته درحالی که در آیین نامه سابق استیضاح یك نماینده هم کافی بود و می گفت «هر یك از نمایندگان می تواند هر یك از

وزراء یا هیئت دولت را استیضاح کند مشروط بر اینکه تقاضای خود را کتباً در جلسه علنی به رئیس مجلس بدهد و طی آن موضوع استیضاح را صریحاً و با ذکر مورد معین نماید. تقاضای نماینده در همان جلسه یا جلسه بعد قرائت می شود و بدون مباحثه پذیرفته شده برای وزیر یا وزیران فرستاده می شود. وزیر یا وزیران مورد استیضاح باید پس از ابلاغ ورقهٔ استیضاح به آنان در اولین جلسهٔ مجلس شورای ملی حضور یابند و روز استیضاح را که نباید بیش از دو هفته به تأخیر افتد معین کنند. پس از آنکه وزیر یا وزیران در مجلس حاضر شدند و استیضاح به عمل آمد و مذاکرات خاتمه یافت، هر یك از نمایندگان حق دارند نسبت به وزیر یا وزیران کتباً تقاضای رأی مثبت یا منفی و یا ساکت کنند. منظور از رأی مثبت آن است که توضیحات وزیر یا وزیران مورد قبول مجلس قرار گرفته و مجلس به آنان اظهار اعتماد نماید. مراد از رأی منفی آن است که توضیحات وزیر یا دولت در مورد استیضاح پذیرفته نشده است، در این صورت مورد شمول حکم متمم قانون اساسی است که مقرر می دارد چنانچه مجلس شورای ملی یا مجلس سنا به اکثریت تامه عدم رضایت خود را از هیئت وزرا یا وزیری اظهار کند آن هیئت یا آن وزیر از مقام وزارت منعزل می شود. (ذکر کلمهٔ «منعزل» ظاهر در این است که به هیچ گونه تشریفات اعم از استعفا یا موافقت سایر مقامات نیازی نیست و به مجرد صدور رأی منفی مجلس، وزیر یا وزیران مورد استیضاح از کار بر کنار می شوند). رأی ساکت آن است که مجلس دربارهٔ تصدیق یا عدم تصدیق موضوع استیضاح از اظهار نظر صریح خودداری می کند.

نتیجهٔ رأی مثبت و رأی ساکت گرچه یکی بود و در هر دو مورد وزیر یا هیئت دولت به خدمت ادامه می داد ولی رأی مثبت مجلس سیاست دولت را تأیید می کرد، و ادامهٔ آن را تجویز می نمود ولی رأی ساکت اخطاری بود بر اینکه سیاست دولت مورد تأیید نیست لیکن سقوط دولت را هم مصلحت نمی دانند.

ثالثاً محرمانه بودن مطالب نیز بر اصل صلاحیت قوهٔ مقننه در استیضاح دولت، استثنائی وارد کرده بود به این شکل که هرگاه توضیحات دولت موجب افشای سری شود و مصالح داخلی یا مناسبات بین المللی حکومت را با خطر یا خسارت مواجه سازد، در این صورت دولت می تواند به استیضاح پاسخ ندهد. اما تشخیص اینکه اسرار قابل افشا نیست با چه مقامی است، ذکر نشده بود ولی استنباط کرده بودند که چنین تشخیصی با وزیر است و در نتیجه وزیر می توانست وقتی که در معرض استیضاح قرار گرفت به اصل محرمانه بودن استناد جوید و برای مدتی از طرح استیضاح جلوگیری نماید.

۸. همیشه در کشورها این نگرانی وجود داشته که قوهٔ مجریه ممکن است به دلایل مختلف به حقوق و آزادی نماینده تعدی نماید و با تعقیب و توقیف و محاکمه او را از وظایف اصلی نمایندگی بازدارد و به همین لحاظ مصونیتهایی در طول تاریخ به نمایندگان داده شده است چنانکه در یونان نماینده از چهار هفته قبل از نمایندگی و چهار هفته بعد از خاتمه آن قابل توقیف نیست. در انگلیس مقررات جزایی فقط با اجازهٔ رئیس مجلس در مورد نمایندگان اجرا می شود و رئیس مجلس را بی طرف می شناسند و هندوستان و استرالیا هم از این رویه پیروی کرده اند.

بعضی از کشورها مثل ایالات متحده امریکا و ایرلند توقیف نماینده را هنگامی که به پارلمان می رود و یا از آن باز می گردد و همچنین در محوطهٔ مجلس ممنوع کرده اند، اینان تصور کرده اند که قوهٔ مجریه ممکن است با توقیف نماینده مجلس را معطل گذارد و به تعطیل کشاند.

بعضی کشورها متوجه جرایم مشهود و غیر مشهود شده اند مثلاً در سوئد و نروژحق توقیف نماینده را از دستگاه دولت و پلیس سلب کرده اند مگر در جرایم مشهود طریقی که غالب کشورها از جمله اکثر کشورهای اروپای غربی و اتحاد جماهیر شوروی و آلبانی، بلغارستان، چکسلواکی، رومانی، یوگسلاوی و کشورهایی مثل ترکیه و ژاپن و مصر معمول داشته اند این است هرگاه نماینده متهم به ارتکاب جرم شود دستگیر و توقیف نخواهد شد مگر اینکه مجلسی که نماینده عضویت دارد پس از رسیدگی به اسناد و سوابق و مدارك اجازه دهد و در اجرای این امر در فرانسه کمیسیون خاصی در پارلمان تشکیل می شود و مسئول بررسی و تنظیم گزارش است ولی تصمیم نهایی در مجلس اتخاذ می شود.

۹. عائلهٔ تحت تکفل نماینده برابر مادهٔ ۳ قانون یاد شده عبارتند از:

الف ـ زوجهٔ دائمی نماینده تا زمانی که شوهر اختیار نکرده باشد.

ب ـ فرزندان و نوادگان ذکور (به شرط آنکه پدرشان فوت شده و تحت تکفل قانونی نماینده باشند) تا سن هیجده سالگی تمام مگر اینکه به موجب مدارك مثبته در یکی از دانشگاهها یا مؤسسات آموزشی رسمی عالی مشغول تحصیل باشند؛ در این صورت حقوق وظیفهٔ آنان تا پایان بیست و پنج سالگی پرداخت می شود.

ج ـ فرزندان و نوادگان اناث (به شرط آنکه پدرشان فوت نموده و تحت تکفل قانونی نماینده باشند) تا سن هیجده سالگی تمام و به شرط آنکه همسر اختیار نکرده باشند و تا پایان سن بیست و پنج سالگی به شرط عدم اختیار شوهر و اشتغال به تحصیل.

د ـ فرزندان و نوادگان (به شرط آنکه پدرشان فوت نموده و تحت تکفل قانونی نماینده باشند) علیل و ناقص العضو که قادر به انجام کار نباشند.

هـ ـ پدر و مادر و سایر افراد تحت تکفل نماینده طبق شرایطی که دیگر افراد تحت تکفل داشتند.

۱۰. آیین نامهٔ استخدامی کارکنان مجلس که از سال ۱۳۶۱ به مدت ۵ سال به طور موقت و آزمایشی قابل اجراست و بعد باید به تصویب نهایی مجلس برسد، در هشت فصل متضمن ۴۹ ماده می باشد، چگونگی ورود به خدمت مجلس، میزان حقوق و مزایا، ترتیب رفاه مستخدمین و تکالیف عمومی آنان را معین کرده است.

بر طبق مادهٔ ۴ آن، تشکیلات مجلس و هر نوع تغییر نسبت به آن باید با تصویب خود مجلس باشد اما وضع مشاغل مستمر و ایجاد یا حذف آن با تصویب هیئت رئیسهٔ مجلس است. و در ماده ۵ شرایط ورود به خدمت مجلس آمده که عبارت است از: تدین به دین اسلام (استخدام از اقلیتهای مذهبی رسمی مطرح در قانون اساسی ممکن است)، تقوی و ایمان و اعتقاد به مبانی جمهوری و عامل به احکام دین، تابعیت جمهوری اسلامی، انجام خدمت وظیفه یا معافیت قانونی، توانایی انجام کاری که برای آن استخدام می شود، حداقل داشتن گواهی تحصیلات ابتدایی یا تجربهٔ کافی به تشخیص هیئت رئیسه، عدم اعتیاد و سلامتی روان و برخورد نیکو و حداقل ۱۸ سال سن. مراحل استخدام عبارت است از آزمایش ورودی و

احراز شرایط استخدام با تحقیق و مصاحبه طی دورهٔ آزمایش شش ماهه و سپس استخدام قطعی است. مشاغل مستمر مجلس بر اساس اهمیت وظایف و مسئولیتها گروه بندی می شود و صاحب هر شغل در گروه مربوط قرار می گیرد و ابتدا با رتبهٔ یك و به ازای هر دو سال خدمت یك رتبه می گیرد. مستخدم مكلف است در حدود مقررات اوامر قانونی رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نماید و از اقدام به هر عملی كه موجب اخلال و بی نظمی در كار مجلس و یا بر خلاف اخلاق حسنه و شئون مجلس باشد خودداری نماید و اگر به مجازات اداری محكوم می شود، مجازات اداری كاركنان مجلس از توبیخ كتبی با درج در پروندهٔ خدمت شروع و به اخراج از خدمت مجلس می رسد و هرگاه تصمیم هیئت رئیسه بر اخراج باشد می تواند به مراجع صالحه شكایات استخدامی مراجعه نماید.

مستخدمین مجلس نمی توانند در غیر ساعت اداری هیچ گونه شغلی در مؤسسات دولتی داشته باشند و اگر به خدمت آنان در مجلس پایان داده می شود، انتقال مستخدمین مجلس به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی جلب رضایت وی را لازم دارد.

ضمایم

۱. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب اسفند ۱۳۶۲)
۲. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی
۳. آیین‌نامهٔ داخلی مجلس شورای اسلامی
۴. آیین‌نامه نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی
۵. پیام امام خمینی به مناسبت افتتاح دومین دورهٔ مجلس شورای اسلامی
۶. اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی

ضمیمهٔ ۱

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی

فصل اول ـ کلیات

ماده ۱ـ انتخابات مجلس شورای اسلامی بر طبق مقررات این قانون انجام می گیرد، و دولت موظف است در برگزاری انتخابات ترتیبی اتخاذ نماید که پیش از پایان دوره قبل انتخابات را برگزار نماید به طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد.

تبصره ـ مقصود از کلمه مجلس در این قانون مجلس شورای اسلامی می باشد.

ماده ۲ـ عدهٔ نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۲۷۰ نفر می باشد.

تبصره ۱ـ از تعداد کل نمایندگان پنج نفر به ترتیب ذیل مربوط به اقلیتهای دینی می باشد. زرتشتیان و کلیمیان هر کدام یك نماینده، مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یك نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هر کدام یك نماینده.

تبصره ۲ـ جدول حوزه های انتخابیهٔ دوردوم بر مبنای جدول دورهٔ اول مجلس شورای اسلامی است.

تبصره ۳ـ از تاریخ رسمیت یافتن دورهٔ اول مجلس شورای اسلامی هر ده سال یك بار براساس آمارسرشماری کشوردرهرحوزهٔ انتخابیه به نسبت هر ۱۵۰ هزارنفر اضافی یك نماینده اضافه می شود.

ماده ۳ـ نظارت بر انتخابات مجلس به عهده شورای نگهبان می باشد این نظارت عام و در تمام مراحل در کلیهٔ امور مربوط به انتخابات جاری است.

ماده ۴ـ در صورتی که بیش از ۶ ماه به پایان دوره مجلس باقی باشد، انتخابات میاندوره ای درحوزه های فاقد نماینده انجام خواهد شد. چنانچه تعداد نمایندگان مجلس کمتر از ۲۰۰ نفر گردد تا خاتمه دوره قانونی مجلس، انتخابات میاندوره ای برگزار خواهد شد.

ماده ۵ـ سرپرستان وزارت کشور، استانداری ـــ و با تأیید وزیر کشور سرپرست

فرمانداری و بخشداری در اجرای این قانون به جای وزیر کشور، استاندار، فرماندار و بخشدار خواهند بود.

ماده ۶ـ کارکنان دولت و سازمانها و شرکتهای و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شهرداریها پس از انتخاب شدن و صدور اعتبارنامه سالهای دورهٔ نمایندگی جزء سنوات خدمت آنان با اعطای گروه وپایه محسوب خواهد شد. ودردوران نمایندگی فقط حقوق نمایندگی را دریافت خواهند کرد.

فصل دوم ـ کیفیت انتخابات

ماده ۷ـ انتخابات به صورت مستقیم و عمومی و با رأی مخفی خواهد بود.

ماده ۸ـ انتخاب نماینده درمرحلهٔ اول منوط به کسب اکثریت مطلق آراء، ودرمرحلهٔ دوم با اکثریت نسبی خواهد بود.

تبصره ۱ـ درصورتی که آراء دویا چند نفر از نامزدها مساوی باشد، ملاك انتخاب يك یا چند نفر از آنان قرعه می باشد که در جلسهٔ مشترك هیئت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه و ناظرین شورای نگهبان انجام خواهد گرفت.

تبصره ۲ـ وزارت کشور مکلف است با هماهنگی شورای نگهبان حداکثر ظرف دوماه در حوزه هایی که انتخابات آنها متوقف یا باطل اعلام شده، و یا فاقد نماینده باشند، انتخابات مجدد را برگزار نماید.

ماده ۹ـ چنانچه درمرحله اول برای يك یا چند نفر از نمایندگان اکثریت مطلق حاصل نگردید، انتخابات دو مرحله ای خواهد شد. بدین معنی که از بین نامزدهایی که اکثریت مطلق آراء را درمرحله اول به دست نیاورده اند، فقط به تعداددوبرابر نمایندگان موردنیاز ازبین کسانی که بیشترین آراء را درمرحله اول داشته اند، درانتخابات مرحله دوم شرکت می کنند و در صورتی که تعداد نامزدهای باقیمانده کمتر ازدو برابر باشد، تمام آنان در مرحلهٔ دوم انتخابات شرکت خواهند نمود.

تبصره ۱ـ اگر تعداد نامزدهای باقیمانده، مساوی یا کمتر ازنمایندگان مورد نیازباشد، انتخابات مرحلهٔ دوم انجام نخواهد شد و ملاك انتخابات مرحله اول خواهد بود.[1]

تبصره ۲ـ هیچ يك ازداوطلبان نمایندگی نمی توانند دربیش ازيك حوزهٔ انتخابیه خود را نامزد نمایند، درغیر این صورت نامزدی آنها کلا باطل وازشرکت درانتخابات آن دوره مجلس محروم می گردند.

تبصره ۳ـ وزارت کشور باهماهنگی شورای نگهبان، زمان انجام مرحلهٔ دوم انتخابات

را ظرف یك ماه پس از اعلام نتیجهٔ مرحله اول و تأیید صحت انتخابات توسط شورای نگهبان، تعیین و اعلام خواهد نمود.

تبصره ۴ـ کلیهٔ رأی دهندگان مرحلهٔ دوم منحصراً در حوزهٔ انتخابیه ای که در مرحلهٔ اول انتخابات رأی داده اند شرکت خواهند نمود.

ماده ۱۰ـ در هر مرحله انتخاباتی هر شخص واجد شرایط فقط می تواند یك بار با ارائهٔ شناسنامه عکسدار رأی دهد.

تبصره ـ در صورتی که شناسنامه عکسدار نباشد، باید یکی از اعضای شعب ثبت نام و اخذ رأی با درج نام خود، در تعرفهٔ انتخاباتی، قید نماید که رأی دهنده را می شناسد.

ماده ۱۱ـ اخذ رأی در سراسر کشور در یك روز انجام می شود و مدت آن حداقل ده ساعت است که در صورت ضرورت قابل تمدید می باشد.

تبصره ۱ـ تشخیص ضرورت و مدت تمدید اخذ رأی در یك حوزه یا سراسر کشور به عهده وزیر کشور است.

تبصره ۲ـ اخذ رأی باید در یکی از روزهای تعطیل رسمی باشد.

ماده ۱۲ـ کلیهٔ وزارتخانه ها، سازمانها، و ادارات دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و نهادهای انقلابی موظفند که حسب درخواست وزارت کشور، استانداران، فرمانداران، و بخشداران، کارکنان و سایر امکانات خود را تا خاتمهٔ انتخابات در اختیار آنان قرار دهند؛ بدیهی است مدت همکاری کارکنان مذکور جزء ایام مأموریت نامبردگان محسوب خواهد شد.

تبصره ـ در جهت اعمال نظارت بر انتخابات، کلیهٔ نهادها و ارگانهای فوق الذکر موظف اند حسب درخواست شورای نگهبان و هیئتهای منصوب از جانب آن، کارکنان خود را در اختیار آنان قرار دهند و همچنین وزارت کشور، استانداران، فرمانداران و بخشداران موظف اند امکانات لازم را در اختیار آنان قرار دهند.

ماده ۱۳ـ انتخابات اقلیتهای دینی زرتشتی، کلیمی، آشوری کلدانی و ارامنهٔ شمال به مرکزیت حوزهٔ انتخابیهٔ فرمانداری تهران و ارامنهٔ جنوب به مرکزیت حوزه انتخابیه فرمانداری اصفهان توسط فرمانداران و بخشدارانی که اقلیتهای مزبور در آنجا سکونت دارند انجام خواهد شد.

ماده ۱۴ـ در صورتی که همزمان با برگزاری انتخابات مجلس، انتخابات دیگری نیز برگزار گردد، به دستور وزارت کشور، یك شعبهٔ ثبت نام و اخذ رأی با اعضای واحد و با صندوقهای مجزا برای هر دو انتخابات در نظر گرفته خواهد شد.

ماده ۱۵ـ صدا و سیمای جمهوری اسلامی مکلف است برنامه های آموزش انتخاباتی را که وزارت کشور یا هیئت مرکزی نظارت منتخب شورای نگهبان ضروری تشخیص می دهند، و همچنین کلیهٔ اعلامیه ها و اطلاعیه های مربوط به انتخابات را با هماهنگی شورای سرپرستی صدا و سیما، از شبکهٔ سراسری یا محلی صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، پخش نماید.

ماده ۱۶ـ انتخابات دومین دورهٔ مجلس در حوزه های انتخابیهٔ آبادان، خرمشهر، دشت آزادگان، قصرشیرین، مهران ودهلران تا ایجاد شرایط عادی انتخاباتی واستقرار مجددمهاجرین به مرکزیت حوزه های مذکور به وسیلهٔ فرمانداران وبخشداران در سراسر کشور انجام خواهد شد.

تبصره ۱ـ اخذ رأی برای کاندیداهای مناطق جنگی با در دست داشتن شناسنامه و کارت بنیاد امور مهاجرین جنگ تحمیلی انجام می گیرد ودرصورت فقدان شناسنامه فقط با کارت تأیید شدهٔ بنیاد رأی گرفته می شود.

تبصره ۲ـ مهاجرین دارای شناسنامه در صورتی که بخواهند به کاندیداهای مناطق مذکور رأی بدهند موظف به دریافت کارت از بنیاد خواهند بود.

تبصره ۳ـ اعضای شعب اخذ رأی موظف اند کارت و شناسنامه را مهر نموده و کارت را علامت گذاری نمایند.

تبصره ۴ـ رزمندگان و ساکنین و کسانی که در حوزه های مذکور می باشند مانند سایر مردم با شناسنامه رأی می دهند.

ماده ۱۷ـ مأموران انتظامی در حدود قانون موظف به ایجاد نظم وجلوگیری ازهرگونه بی نظمی در جریان انتخابات و حفاظت صندوقها می باشند. نیروهای نظامی و انتظامی حق دخالت در امور اجرایی و نظارت در انتخابات را ندارند.

ماده ۱۸ـ در موارد ذیل با تأیید هیئت نظارت حوزهٔ انتخابیهٔ مربوطه، برگهای رأی باطل ولی جزو آرای مأخوذه محسوب شده و مراتب در صورتجلسه، قید و آراء مذکور ضمیمهٔ صورتجلسه خواهد شد.

۱. آراء ناخوانا باشد.
۲. آرائی که از طریق خرید و فروش به دست آمده باشد.
۳. آرائی که دارای نام رأی دهنده، یا امضاء یا اثر انگشت وی باشد.
۴. آرائی که کلا حاوی اسامی غیر از نامزدهای تأیید شده باشد.

تبصره ـ درحوزه هایی که تعداد نمایندگان مورد نیاز بیش ازیك نفر باشد، فقط اسامی

ناخوانا باطل خواهد شد.

ماده ۱۹ـ در موارد ذیل با تأیید هیئت نظارت حوزهٔ انتخابیه مربوطه، برگهای رأی باطل وجزو آراء مأخوذه محسوب نشده ومراتب درصورتجلسه قید، وآراء مذکورضمیمه صورتجلسه خواهد شد.

۱ـ صندوق فاقد لاك ومهر انتخاباتی باشد.

۲ـ آراء زاید بر تعداد تعرفه باشد.

۳ـ آراء کسانی که به سن قانونی رأی نرسیده باشند.

۴ـ آرائی که با شناسنامهٔ افراد فوت شده یا غیر ایرانی داده شده باشد.

۵ـ آرائی که با تقلب وتزویر (در تعرفه ها، آراء، صورتجلسات، شمارش) به دست آمده باشد.

۶ـ آرائی که با شناسنامه غیر یا جعلی اخذ شده باشد.

۷ـ آراء تکراری

۸ـ آرائی که با شناسنامه کسانی که حضور ندارند اخذ شده باشد.

۹ـ آرائی که فاقد مهر انتخاباتی باشد.

۱۰ـ آرائی که سفید به صندوق ریخته شده باشد.

۱۱ـ آرائی که از طریق تهدید به دست آمده باشد.

۱۲ـ آرائی که روی ورقه‌ای غیر از برگ رأی نوشته شده باشد.

تبصره ۱ـ کل آراء مندرج درصورتجلسه ای که صندوق اخذرأی آن فاقد اوراق رأی یا برگهای تعرفه باشد، باطل و جزو آراء مأخوذه محسوب نخواهد شد.

تبصره ۲ـ آراء زائد مذکور در بند ۲ به قید قرعه از کل برگهای رأی کسر می‌شود.

ماده ۲۰ـ در صورتی که در برگ رأی علاوه بر اسامی نامزدهای تأیید شده، اسامی دیگری نوشته شده باشد، برگ رأی باطل نبوده وفقط اسامی اضافی خوانده نمی‌شود.

تبصره ـ درصورتی که نام یك داوطلب در برگهٔ رأی مکرر نوشته شده باشد، فقط یك رأی برای او محسوب می‌شود.

ماده ۲۱ـ درصورتی که اسامی نوشته شده بیش از تعداد لازم باشد، اسامی اضافی از آخر خوانده نمی‌شود.

ماده ۲۲ـ قبل از شروع رأی گیری باید درحضور نمایندگان هیئت نظارت بر حوزه انتخابیهٔ مربوط، صندوقهای خالی، بسته وممهور به مهر هیئت نظارت وفرمانداری ویا بخشداری حوزهٔ انتخابیه گردد ودرصورتجلسه ای که قبل ازآغاززمان انتخابات درمحل

اخذ رأی تنظیم می گردد، نمایندگان هیئت نظارت بر حوزه انتخابیه مربوط، تعداد صندوقها و خالی بودن آنها را گواهی نمایند و در صورتی که در جریان رأی گیری نیاز باشد که صندوقی را اضافه نمایند، باید به همین ترتیب عمل نموده و صورتجلسه گردد.

ماده ۲۳ـ وزارت کشور موظف است در طول برگزاری انتخابات با توجه به وظایفی که به عهده دارد، مطالب مربوط به انتخابات را به اطلاع عموم برساند.

ماده ۲۴ـ فرمانداران و بخشداران مراکز حوزه های انتخابیه موظف اند، پس از خاتمه انتخابات نتیجه را بلافاصله به منظور انتشار از طریق رسانه های گروهی به وزارت کشور اعلام و سپس مراتب را نیز در سراسر حوزه انتخابیه آگهی نمایند.

ماده ۲۵ـ وزارت کشور مأمور اجرای قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی بوده و مسئول حسن جریان انتخابات است بدین منظور می تواند مأمورینی جهت بازرسی و کنترل جریان انتخابات به حوزه های انتخابیه و شعب ثبت نام و اخذ رأی اعزام دارد.

ماده ۲۶ـ پس از پایان انتخابات صورتجلسهٔ نتیجهٔ انتخابات با امضای هیئت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه و هیئت نظارت بر انتخابات حوزهٔ مربوطه در پنج نسخه تهیه می شود که یك نسخه نزد هیئت اجرایی مرکزی می ماند و بقیه برای هیئت نظارت بر انتخابات مزبور و وزارت کشور (۲ نسخه) و هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات ارسال می شود.

فصل سوم ـ جرایم و تخلفات

ماده ۲۷ـ ارتکاب امور ذیل جرم محسوب می شود.

۱. خرید و فروش رأی
۲. تقلب و تزویر در اوراق تعرفه یا برگ رأی یا صورتجلسات
۳. تهدید یا تطمیع در امر انتخابات
۴. رأی دادن با شناسنامهٔ جعلی
۵. رأی دادن با شناسنامهٔ دیگری
۶. رأی دادن بیش از یك بار
۷. اخلال در امر انتخابات
۸. کم و زیاد کردن آراء یا تعرفه ها
۹. تقلب در رأی گیری و شمارش آراء
۱۰. رأی گرفتن با شناسنامهٔ کسی که حضور ندارد
۱۱. توصیه به نوشتن اسم کاندیدای معین در ورقهٔ رأی از طرف اعضای شعبهٔ اخذ رأی یا هر فرد دیگر محل صندوق رأی.

۱۲. تغییر و تبدیل یا جعل و یا ربودن و یا معدوم نمودن اوراق و اسناد انتخاباتی ازقبیل تعرفه و برگ رأی و صورتجلسات و تلکس و تلفنگرامها و تلگرافها
۱۳. بازکردن و یا شکستن قفل محل نگهداری و لاک و مهر صندوقهای رأی بدون مجوز قانونی
۱۴. جا به جایی، دخل و تصرف و یا معدوم نمودن اسناد انتخاباتی بدون مجوز قانونی
۱۵. دخالت در امر انتخابات با سند مجعول
۱۶. ایجاد رعب و وحشت برای رأی دهندگان یا اعضای شعب ثبت نام و اخذ رأی با اسلحه یا بدون اسلحه در امر انتخابات
۱۷. دخالت در امر انتخابات با سمت مجعول و یا به هر نحو غیر قانونی

تبصره ـ چنانچه وقوع جرایم مندرج در مادهٔ فوق موجب گردد که جریان انتخابات در یك یا چند شعبه ثبت نام و اخذ رأی از مسیر قانونی خود خارج شود و در نتیجهٔ کلی انتخابات مؤثر باشد، مراتب وسیلهٔ وزارت کشور به منظور طرح در شورای نگهبان به هیئت مرکزی نظارت اعلام می گردد.

ماده ۲۸ـ تشکیلات قضایی هر حوزهٔ انتخابیه به منظور پیشگیری ازوقوع جرم ضمن هماهنگی با ناظرین شورای نگهبان و هیئت اجرایی، اقدامات لازم را در محدودهٔ مقررات معمول می دارد.

فصل چهارم ـ شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان

ماده ۲۹ـ انتخاب کنندگان باید دارای شرایط ذیل باشند.
۱. تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران
۲. ورود به سن ۱۶ سالگی
۳. عدم جنون

ماده ۳۰ـ انتخاب شوندگان هنگام ثبت نام باید دارای شرایط زیر باشند:
۱. اعتقاد و التزام عملی به اسلام
۲. تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران
۳. اعتقاد و التزام عملی به نظام جمهوری اسلامی ایران
۴. ابراز وفاداری به قانون اساسی
۵. سواد خواندن و نوشتن به قدر کافی
۶. سلامت جسمی در حد برخورداری از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی
۷. حداقل سن ۲۶ سال تمام و حداکثر ۷۵ سال تمام

تبصره ـ داوطلبان نمایندگی اقلیتهای دینی مصرح در قانون اساسی از شرایط مذکور در بند یك مستثنی بوده و باید در دین خود ثابت العقیده باشند.

ماده ۳۱ـ اشخاص زیر به واسطهٔ مقام و شغل خود از داوطلب شدن محرومند.

۱ـ رئیس جمهور و مشاورین وی ـ نخست‌وزیر و وزراء و معاونین و مشاورین آنان، اعضای شورای نگهبان، اعضای شورای عالی قضایی، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس بازرسی کل کشور و شاغلین نیروهای مسلح در سراسر کشور مگر آنکه دوماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

۲ـ ائمهٔ جمعهٔ دائمی، دادستانها، دادیارها، قضات، استانداران و مشاورین و معاونین آنان، مدیران کل و سرپرستان ادارات کل، فرمانداران، بخشداران، سرپرستان دفاتر سازمان تبلیغات اسلامی و جهاد سازندگی سراسر کشور و مدیران صدا و سیمای جمهوری اسلامی در حوزهٔ مأموریت خود، مگر اینکه دوماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفاء نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

تبصره ۱ـ مهلت مقرر در بندهای یك و دو این ماده برای اولین مرحلهٔ دوره دوم مجلس یك ماه می باشد.

تبصره ۲ـ مهلت مقرر در تبصرهٔ ۱ مادهٔ فوق برای اولین مرحلهٔ دورهٔ دوم مجلس یك ماه قبل از روز اخذ رأی می باشد.[۲]

تبصره ۳ـ در مورد کسانی که طبق قوانین استخدامی و یا تعهد خدمت استعفای آنان منوط به پذیرش آن از سوی مسئولین مربوط باشد، قبول استعفاء شرط است.

۳ـ اعضای هیئتهای اجرایی و ناظرین شورای نگهبان در حوزهٔ انتخابیهٔ تحت مسئولیت خود.

ماده ۳۲ـ اشخاص زیر از داوطلب شدن نمایندگی مجلس محروم اند.

۱. کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر و فعال داشته اند.

۲. ملاکین بزرگ که زمینهای موات را به نام خود ثبت داده اند.

۳. وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمانها و گروههایی که غیرقانونی بودن آنها از طرف مقامات صالحه اعلام شده است.

۴. کسانی که به جرم اقدام علیه جمهوری اسلامی ایران محکوم شده اند.

۵. محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالحه قضایی

۶. مشهورین به فساد و متجاهرین به فسق

۷. محکومین به حدود شرعی مگر آنکه توبهٔ آنان ثابت شده باشد.

۸. معتادین به مواد مخدر

۹. محجورین و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل چهل ونهم قانون اساسی باشند.

فصل پنجم ـ هیئت اجرایی

ماده ۳۳ـ بلافاصله پس از صدور دستور شروع انتخابات از طرف وزارت کشور، فرماندار یا بخشدار مرکز حوزهٔ انتخابیه دستور تشکیل هیئتهای اجرایی، حوزه های فرعی را به فرماندار یا بخشدار حوزه های فرعی، صادر نموده وخود موظف است ظرف سه روز در مرکز حوزهٔ انتخابیه، هیئت اجرایی انتخابات را به ریاست خود و عضویت رئیس ثبت احوال و نه نفر از معتمدین موضوع مادهٔ ۳۴ تشکیل دهد.

تبصره ـ در شهرستان و بخشهایی که شورای اسلامی شهرستان یا بخش تشکیل شده است، یك نفر از اعضای شورا به انتخاب شورا، یکی از نه نفر معتمدین مذکور خواهد بود.

ماده ۳۴ـ سی نفر معتمدین بنا به دعوت کتبی فرماندار یا بخشدار مرکز حوزهٔ انتخابیه ظرف دو روز از تاریخ دعوت تشکیل جلسه داده و پس از حضور حداقل دو سوم مدعوین (بیست نفر) در حضور هیئت نظارت از بین خود یا خارج، نه نفر را به عنوان معتمدین اصلی وپنج نفر را به عنوان معتمدین علی البدل هیئت اجرایی با رأی مخفی و اکثریت نسبی آراء انتخاب می نمایند.

تبصره ۱ـ از نه نفر معتمدین لازم است حداقل دو نفر روحانی باشند و در صورت عدم امکان یك نفر روحانی کافی است.

تبصره ۲ـ تعداد اعضای هیئتهای اجرایی مرکزی و فرعی و کیفیت و مهلت تشکیل آنها یکسان است.

تبصره ۳ـ معتمدین هیئت اجرایی (نه نفر) وناظرین شورای نگهبان نباید در انتخابات قبل مرتکب تخلفی شده باشند که منجر به ابطال یا توقف انتخابات گردیده باشد.

ماده ۳۵ـ هیچ یك از اعضای هیئت اجرایی و ناظرین شورای نگهبان و اعضای شعب ثبت نام و اخذ رأی نباید در حوزهٔ انتخابیه با داوطلبان انتخابات به ترتیب ذیل خویشاوندی نسبی و یا سببی داشته باشند.

الف ـ خویشاوندی نسبی. پدر، مادر، فرزند، برادر و خواهر.

ب ـ خویشاوندی سببی. همسر و پدر، مادر، برادر و خواهر او.

ماده ۳۶ـ اعضای هیئت اجرایی پس از پذیرفتن عضویت، ملزم به شرکت در جلسات و انجام وظایف قانونی می باشند.

تبصره ۱ـ در صورت عدم شرکت فرماندار یا بخشدار حوزهٔ انتخابیه و یا رئیس ثبت احوال در جلسات، هیئت اجرایی موظف است مراتب را طی صورتجلسه‌ای به مقام اجرایی مافوق اعلام داشته کسب تکلیف نماید.

تبصره ۲ـ در صورت غیبت فرماندار یا بخشدار و یا رئیس ثبت احوال حوزهٔ انتخابیه و یا بروز هر نوع اختلاف در هیئت اجرایی که منجر به توقف انتخابات شود، هیئت نظارت موظف است مراتب را به فوریت به هیئت نظارت مافوق گزارش دهد.

تبصره ۳ـ هیئت اجرایی موظف است در صورتجلسات و گزارش کار خود موارد غیبت اعضاء را با ذکر علت غیبت به وزارت کشور اعلام دارد.

ماده ۳۷ـ هرگاه در جریان انتخابات یك یا چند نفر از معتمدین هیئت اجرایی دوجلسهٔ متوالی یا چهار جلسهٔ متناوب از حضور در جلسات هیئت اجرایی خودداری نمایند یا وظایف قانونی خود را انجام ندهند و یا هیئت اجرایی را از اکثریت ساقط کنند، به جای آنان به ترتیب تعداد رأی از معتمدین علی البدل وسیلهٔ فرماندار یا بخشدار دعوت به عمل خواهد آمد. در صورتی که با دعوت از اعضای علی البدل بازهم اکثریت حاصل نگردد، باقیمانده از معتمدین (تا سی نفر) را تأمین خواهند نمود.

ماده ۳۸ـ هیئتهای اجرایی فرعی بلافاصله پس از انتخابات معتمدین تشکیل جلسه داده و تعداد و محل استقرار شعب ثبت نام و اخذ رأی را تعیین نموده و به وسیلهٔ رئیس هیئت به فرماندار یا بخشدار مرکز حوزهٔ انتخابیه جهت طرح در هیئت اجرایی مرکز حوزهٔ انتخابیه اعلام می‌دارند.

ماده ۳۹ـ جلسات هیئتهای اجرایی اصلی و فرعی با حضور دو سوم کلیهٔ اعضاء رسمیت یافته و اخذ تصمیم با اکثریت مطلق حاضرین خواهد بود.

ماده ۴۰ـ هیئت اجرایی مرکز حوزهٔ انتخابیه پس از تعیین محلهای استقرار شعب ثبت نام و اخذ رأی در مرکز حوزهٔ انتخابیه و بررسی و تأیید و تصویب مصوبات هیئتهای اجرایی فرعی در مورد تعداد و محل شعب ثبت نام و اخذ رأی نه روز قبل از روز اخذ رأی مبادرت به انتشار آگهی انتخابات حاوی تاریخ برگزاری انتخابات، ساعات اخذ رأی، شرایط انتخاب کنندگان، جرایم و تخلفات و مقررات جزایی و محل شعب ثبت‌نام و اخذ رأی در سراسر حوزهٔ انتخابیه می نمایند.

تبصره ـ در صورت بروز بعضی از مشکلات با موافقت وزارت کشور مهلت نه روز تا هفت روز تقلیل می‌یابد.

ماده ۴۱ـ فرماندار یا بخشدار مرکز حوزهٔ انتخابیه موظف است سه نسخه از آگهیهای

منتشره در سطح حوزهٔ انتخابیه را به وزارت کشور ارسال دارد. یك نسخه از این آگهیها به وسیلهٔ وزارت کشور به هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات منتخب شورای نگهبان فرستاده می شود.

ماده ۴۲ـ هیئتهای اجرایی مرکزی و فرعی پس از انتشار آگهی انتخابات برای هر شعبهٔ ثبت نام و اخذ رأی پنج نفر از معتمدین محل که دارای سواد خواندن و نوشتن باشند، انتخاب و به فرماندار یا بخشدار جهت صدور حکم معرفی می نمایند.

تبصره ۱ـ اعضای شعب ثبت نام و اخذ رأی از بین خود یك نفر رئیس، یك نفر نایب رئیس و سه نفر منشی انتخاب می نمایند و بایستی ترتیبی اتخاذ نمایند که یك روز قبل از روز اخذ رأی، محل شعبه آماده برای اخذ رأی باشد.

تبصره ۲ـ محل شعب ثبت نام و اخذ رأی مندرج در آگهی انتخابات غیر قابل تغییر است مگر اینکه دایر نمودن شعبه و یا ادارهٔ کار آن در محل اعلام شدهٔ قبلی، به علت حوادث غیر مترقبه و یا هر علت دیگری مقدور نباشد، که در این صورت مراتب تغییر شعبهٔ ثبت نام و اخذ رأی توسط هیئت اجرایی و ناظران شورای نگهبان با ذکر علت، صورتجلسه شده و شعبهٔ ثبت نام و اخذ رأی جدید در کوتاهترین فاصله نسبت به شعبهٔ سابق به نحوی دائر خواهد شد که خللی در مراجعهٔ رأی دهندگان و تشخیص محل شعبه ایجاد نشود و تبدیل شعبه باید به اطلاع مردم محل برسد.

تبصره ۳ـ تشکیل شعب ثبت نام و اخذ رأی در موزه ها ممنوع می باشد.

ماده ۴۳ـ فرماندار یا بخشدار مرکز حوزهٔ انتخابیه موظف است مستقیما یا با تفویض اختیار به فرماندار یا بخشدار حوزه های فرعی برای هر یك از شعب ثبت نام و اخذ رأی یك نفر نماینده تعیین نماید.

ماده ۴۴ـ هیئتهای اجرایی انتخابات مسئول صحت جریان انتخابات در حوزهٔ انتخابیه خود می باشند.

تبصره ـ در مواردی که وزارت کشور برای حسن انجام انتخابات در برگزاری مرحلهٔ دوم ضروری بداند، با اطلاع و تأیید هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات دستور تجدید انتخاب معتمدین هیئت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه را صادر خواهد نمود.

ماده ۴۵ـ کلیهٔ امور انتخابات بخش مرکزی را هیئت اجرایی حوزهٔ انتخابیهٔ شهرستان انجام می دهد.

ماده ۴۶ـ هیئت اجرایی فرعی با تصویب هیئت اجرایی مرکز حوزهٔ انتخابیه می تواند برای مناطق صعب العبور و کوهستانی و مسافتهای دور و نقاطی که تشکیل شعب ثابت اخذ

رأی مقدور نیست، شعب اخذ رأی سیار تشکیل دهد. هیئت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه نیز می تواند در صورتی که لازم بداند، نسبت به تشکیل شعب اخذ رأی سیار در مرکز حوزه انتخابیه و بخش مرکزی اقدام نماید و در هر دو مورد باید به اطلاع هیئت نظارت برسد. و همچنین نماینده ای از هیئت نظارت در معیت صندوق سیار بوده و مسیر گردش صندوق را در صورتجلسه قید و تأیید نماید.

فصل ششم ـ اعلام داوطلبی

ماده ۴۷ـ داوطلبان نمایندگی مجلس باید ظرف هفت روز از تاریخ انتشار دستور شروع انتخابات به وسیلهٔ وزارت کشور با مراجعه به فرمانداری یا بخشداری مرکز حوزهٔ انتخابیه پرسشنامه مخصوص اعلام داوطلبی را دریافت و تکمیل و تسلیم نمایند.

مراتب قبلا به وسیلهٔ وزارت کشور از طریق رسانه های گروهی (رادیو و تلویزیون) به آگاهی عموم خواهد رسید و فرمانداران و بخشداران مکلفند مراتب را به وسایل مقتضی به اطلاع کلیه اهالی حوزه انتخابیه برسانند.

تبصره ۱ ـ داوطلبان نمایندگی مجلس که واجد شرایط بوده و در خارج از کشور به سر می برند باید ضمن مراجعه به سفارتخانه یا کنسولگری یا نمایندگی سیاسی مربوط، پرسشنامه داوطلبی خود را در حضور مقامات ذیصلاح سفارت یا کنسولگری یا نمایندگی سیاسی تنظیم کرده و سفارتخانه نیز مفاد مندرج در پرسشنامه و مشخصات کامل داوطلب را به وسیلهٔ تلکس یا سریعترین وسیلهٔ مخابراتی و از طریق وزارت امور خارجه به وزارت کشور اعلام می نماید تا در مهلت قانونی نسبت به بررسی صلاحیت وی در هیئت اجرایی حوزهٔ انتخابیه اقدام قانونی به عمل آید.

تبصره ۲ ـ کاندیداهای مجلس می توانند فرم داوطلبی را از وزارت کشور دریافت و پس از تکمیل به وزارت کشور ارجاع نمایند. وزارت کشور موظف است در اسرع وقت معین مراتب را به فرمانداری یا بخشداری حوزه انتخابیه مربوطه اعلام نماید.[3]

ماده ۴۸ـ هر یک از نامزدهای نمایندگی مجلس شخصاً و به صورت کتبی می توانند انصراف خود را به فرمانداری یا بخشداری مرکز حوزه انتخابیه اعلام نمایند.

ماده ۴۹ـ فرماندار یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه موظف است روزانه مشخصات کامل داوطلبان حوزه انتخابیه خود را براساس مفاد مندرج در پرسشنامه با سریعترین وسیله به وزارت کشور اعلام نماید.

ماده ۵۰ـ وزارت کشور پس از وصول مشخصات داوطلبان از فرمانداریها و بخشداریهای مراکز حوزه های انتخابیه تدریجاً لیست کامل آنان را تهیه و به منظور

بررسی سوابق آنها در رابطه با صلاحیتهای مذکور در این قانون به مراجع ذیصلاح «مرکز اسناد انقلاب اسلامی، واحد اطلاعات سپاه پاسداران، کمیتهٔ انقلاب اسلامی، دادستانی کل، سازمان ثبت احوال کشور و ادارهٔ تشخیص هویت و پلیس بین الملل» در مرکز ارسال می‌دارد. مراکز مزبور موظف‌اند ظرف ۴۸ ساعت نظر خود را با دلیل و سند به وزارت کشور اعلام نمایند.

تبصره ۱ـ پس از تشکیل وزارت اطلاعات، وزارت کشور موظف است سوابق را از طریق وزارت مزبور کسب نماید.

تبصره ۲ـ وزارت کشور می‌تواند در صورت لزوم از داوطلب نمایندگی مجلس انگشت نگاری به عمل آورد.

ماده ۵۱ـ وزارت کشور موظف است پس از وصول نتایج بررسی از مراجع ذیصلاح، مراتب را به فرمانداران و بخشداران مراکز حوزه های انتخابیه به نحو مقتضی اعلام نماید.

ماده ۵۲ـ هیئتهای اجرایی مراکز حوزه های انتخابیه موظف‌اند حداکثر ظرف پنج روز پس از پایان مهلت ثبت نام با توجه به نتایج به دست آمده از بررسیهای لازم در محل و با استفاده از نتایج اعلام شده توسط وزارت کشور صلاحیت داوطلبان در رابطه با صلاحیتهای مذکور در این قانون را مورد رسیدگی قرار داده و نامزدهای واجد شرایط قانونی را برای شرکت در انتخابات حوزهٔ انتخابیه تعیین نمایند.

ماده ۵۳ـ فرمانداران و بخشداران مراکز حوزه های انتخابیه مکلف‌اند فهرست اسامی نامزدهای تأیید شدهٔ هیئت اجرایی انتخابات را ظرف یك روز آگهی نموده و با سریعترین وسیله به اطلاع هیئت نظارت استان برسانند.

تبصره ۱ـ کسانی که صلاحیت آنان مورد تأیید قرار نگرفته حق دارند ظرف چهارروز از تاریخ انتشار آگهی، شکایت خود را مستدلا به هیئت نظارت استان اعلام نمایند.

تبصره ۲ـ گزارشات و شکایات واصله در جلسهٔ هیئت نظارت استان پس از پایان مهلت دریافت شکایات، ظرف پنج روز رسیدگی و نتیجه طی صورتجلسه ای به فرماندار یا بخشدار مرکز حوزهٔ انتخابیه جهت آگهی نهایی اعلام خواهد شد.

ماده ۵۴ـ در صورتی که هیئت اجرایی در بررسی صلاحیت داوطلبان و سایر وظایف خود مقررات قانونی انتخابات را رعایت ننماید، فرماندار یا بخشدار موظف است با اطلاع و تأیید هیئت نظارت شورای نگهبان با اطلاع وزارت کشور نسبت به تعویض هر یك از معتمدین هیئت اجرایی یا به طور کلی تشکیل مجدد هیئت اجرایی اقدام نماید، تعویض بعض اعضاء و یا تغییر کل هیئت اجرایی طبق ماده ۳۴ انجام خواهد شد.

مادهٔ ۵۵ـ در مواردی که طبق گزارشات و شکایات و اعتراضات واصله برای شورای نگهبان معلوم گردد که اعضای هیئتهای نظارت از قوانین و مقررات تخلف نموده اند، شورای نگهبان موظف است آنها را بلافاصله عزل و افراد دیگری را جایگزین نمایند.

فصل هفتم ـ «تبلیغات»

ماده ۵۶ـ فعالیتهای تبلیغاتی انتخابات پس از انتشار آگهی اسامی نامزدها شروع وتا ۲۴ ساعت قبل از روز اخذ رأی ادامه خواهد داشت.

ماده ۵۷ـ هیچ کس حق ندارد آگهی یا پوسترهای تبلیغاتی نامزدهای انتخاباتی را که در محلهای مجاز الصاق گردیده در مدت وزمان قانونی تبلیغات پاره ویا معدوم نماید و عمل مرتکب جرم محسوب می شود.

ماده ۵۸ـ انجام هرگونه فعالیت تبلیغاتی از تاریخ اعلام رسمی اسامی نامزدها له یا علیه نامزدهای نمایندگی مجلس ازرادیو وتلویزیون ومیز خطابه نماز جمعه ویا هر وسیلهٔ دیگری که جنبهٔ رسمی و دولتی دارد و فعالیت کارمندان در ساعات اداری و همچنین استفاده از وسایل و سایر امکانات وزارتخانه ها و ادارات، شرکتهای دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و نهادها و مؤسساتی که از بودجهٔ عمومی (به هر مقدار) استفاده می کنند و همچنین در اختیار گذاشتن وسایل و امکانات مزبور ممنوع بوده و مرتکب مجرم شناخته می شود.

تبصره ۱ـ مؤسسات و نهادهایی که دارایی آنان از اموال عمومی است، همانند بنیاد مستضعفان مشمول ماده فوق می باشند.

تبصره ۲ـ ادارات و سازمانها و ارگانهای دولتی و نهادها و اعضای آنها با ذکر سمت خود حق ندارند له یا علیه هیچ یك از نامزدهای انتخاباتی اعلامیه، اطلاعیه، پلاکارد بدهند.

ماده ۵۹ـ مقامات اجرایی و نظارت انتخابات حق تبلیغ له یا علیه هیچ یك از داوطلبان انتخاباتی را نخواهند داشت.

ماده ۶۰ـ الصاق اعلامیه، عکس، پوستر، هرگونه آگهی تبلیغاتی بر روی علایم راهنمایی و رانندگی، تابلوی بیمارستانها، تابلوی مدارس و سایر مؤسسات آموزشی دولتی ووابسته به دولت ممنوع بوده ومأمورین انتظامی درصورت مشاهدهٔ چنین مواردی متخلفین را جلب و به منظور تعقیب قانونی به مقامات قضایی تحویل می نمایند، شهرداریها و بخشداریها نیز باید نسبت به امحاء چنین اوراق اقدام نمایند.

ماده ۶۱ـ هرگونه آگهی و آثار تبلیغاتی باید قبل از شروع اخذ رأی از محل شعبهٔ ثبت نام و اخذ رأی توسط اعضای شعب امحاء گردد.

ماده ۶۲ـ مطبوعات و نشریات حق ندارند از سه روز قبل از اخذ رأی، آگهی یا مطالبی علیه نامزدهای انتخاباتی درج کنند و یا مطالبی بنویسند که دال بر انصراف گروه یا اشخاصی از نامزدهای معین باشد و در هر صورت نامزدها حق دارند پاسخ خود را ظرف ۱۸ ساعت پس از انتشار به وسیلهٔ فرمانداری یا بخشداری مرکز حوزهٔ انتخابیه به روزنامه مزبور بدهند و روزنامه مکلف به چاپ فوری آن قبل از زمان ممنوعیت طبق قانون مطبوعات می باشد. در صورتی که آن نشریه قبل از ساعات ممنوعیت تبلیغاتی منتشر نشود، مسئول آن باید با هزینهٔ خود پاسخ نامزد را به روزنامه یا مجله ای که در غیر مدت ممنوعیت چاپ می شود ارسال دارد و آن نشریه مکلف به درج آن در اولین چاپ نشریه خواهد بود. انتشار این گونه مطالب در غیر مطبوعات نیز در مدت سه روز قبل از روز اخذ رأی ممنوع است و نامزد معترض حق دارد در زمان قبل از ممنوعیت تبلیغات، نظر خود را منتشر نماید.

ماده ۶۳ـ داوطلبان نمایندگی و طرفداران آنان به هیچ وجه مجاز به تبلیغ علیه داوطلبان دیگر نبوده و تنها می توانند شایستگیهای خود یا داوطلب مورد نظرشان را مطرح نمایند و هر گونه هتك حرمت و حیثیت نامزدهای انتخاباتی برای عموم ممنوع بوده و متخلفین طبق مقررات مجازات خواهند شد.

ماده ۶۴ـ از ۲۴ ساعت قبل از اخذ رأی تا خاتمهٔ آن انجام هر گونه تبلیغات انتخاباتی ممنوع است.

فصل هشتم ـ شکایات و نحوهٔ رسیدگی

ماده ۶۵ـ هیئتهای اجرایی موظف اند از تاریخ اعلام نهایی صلاحیت داوطلبان تا دو روز پس از اعلام نتیجهٔ اخذ رأی انتخابات، شکایات واصله را بپذیرند و از تاریخ دریافت شکایات تا هفت روز پس از پایان اخذ رأی در جلسهٔ مشترك هیئت اجرایی و ناظرین شورای نگهبان در حوزهٔ انتخابیه به آنها رسیدگی نمایند.

تبصره ۱ـ کسانی که از نحوهٔ برگزاری انتخابات شکایت داشته باشند، می توانند ظرف هفت روز از تاریخ اخذ رأی شکایت مستند خود را به دبیرخانهٔ شورای نگهبان نیز تسلیم دارند.

تبصره ۲ـ شکایاتی قابل رسیدگی خواهد بود که مشخصات شاکی یا شاکیان شامل نام، نام خانوادگی، نام پدر، شغل، نشانی کامل، شمارهٔ تلفن (در صورت داشتن تلفن) و اصل امضای شاکی را داشته باشد.

تبصره ۳ـ در صورتی که شاکی بدون دلیل و مدرك و مغرضانه داوطلبان انتخاباتی را

متهم نماید و عمل شاکی عنوان افترا داشته باشد، قابل تعقیب و پیگیری است.

تبصره ۴ـ طرح و بررسی شکایات در مورد افراد محرمانه بوده و افشای آن ممنوع است.

ماده ۶۶ـ شکایاتی که در جریان انتخابات به هیئت اجرایی تسلیم می شود، مانع از ادامهٔ کار انتخابات نبوده، ولی بعد در موعد رسیدگی به شکایات مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

ماده ۶۷ـ هیئت اجرایی پس از بررسی شکایات و گزارشات چنانچه تشخیص دهد که امور انتخابات دریك یا چند شعبه از جریان عادی خارج شده و صحیح انجام نگرفته است، با تأیید ناظرین شورای نگهبان انتخابات یك یا چند شعبهٔ مزبور را در صورتی که در نتیجهٔ انتخابات مؤثر نباشد، باطل اعلام می نماید.

ماده ۶۸ـ کلیهٔ شکایات مربوط به انتخابات قبل از ارسال پروندهٔ انتخاباتی به مجلس توسط وزارت کشور به هیئت مرکزی نظارت و پس از ارسال پرونده، عیناً به مجلس فرستاده خواهد شد.

تبصره ـ شورای نگهبان و هیئتهای نظارت موظف اند، کلیهٔ شکایات مربوط به انتخابات را پس از صدور اعتبارنامه ها به مجلس ارسال دارند.

ماده ۶۹ـ در صورتی که رسیدگی به شکایات هر یك از حوزه های انتخابیه منجر به ابطال انتخابات گردد، اعلام آن از رسانه های گروهی از اختیارات شورای نگهبان است.

ماده ۷۰ـ صدور اعتبارنامهٔ منتخبین موکول به تأیید صحت انتخابات از طرف شورای نگهبان می باشد و شورای نگهبان در اسرع وقت نظر خود را درباره انتخابات اعلام می نماید و وزارت کشور موظف است پس از تأیید صحت انتخابات به وسیلهٔ شورای نگهبان، بلافاصله دستور صدور اعتبارنامه را بدهد.

ماده ۷۱ـ اعتبارنامهٔ منتخبین به دستور وزارت کشور و با مهر و امضای اعضای هیئت اجرایی و ناظرین شورای نگهبان در چهار نسخه تنظیم و صادر می گردد.

فصل نهم ـ مجازات

ماده ۷۲ـ مجازات تخلف از بند ۱۶ ماده ۲۷ به ترتیب ذیل تعیین می گردد.

الف ـ چنانچه مرتکب بدون اسلحه ایجاد رعب و وحشت نماید تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم می گردد.

ب ـ چنانچه ایجاد رعب و وحشت خواه به تحریك یا بالمباشره همراه با اسلحه باشد و محاربه صدق نکند، به تا ۷۴ ضربه شلاق و یا حداکثر تا ۲ سال حبس محکوم خواهد شد.

ماده ۷۳ـ مجازات کسی که با اتخاذ سمت مجعول در انتخابات دخالت کند (موضوع بند ۱۷ ماده ۲۷) تا ۵۰ ضربه شلاق خواهد بود و هرگاه مرتکب سندی هم در این باره جعل نموده باشد، مجازات جعل و تزویر را خواهد داشت و چنانچه دخالت وی موثر در سرنوشت انتخابات باشد و مسیر انتخابات یك بخش و یا یك شهرستان و یا یك استان را بر هم بزند مرتکب از یك تا ۵ سال حبس محکوم خواهد شد.

ماده ۷۴ـ مجازات تخلف از ماده ۱۲ و تبصرهٔ آن دوالی شش ماه انفصال از خدمت دولتی خواهد بود.

ماده ۷۵ـ اعضای اداری هیئت اجرایی (فرماندار یا بخشدار، رئیس ثبت احوال) در صورت تخلف از مادهٔ ۳۶ و تبصرهٔ ۲ ماده ۴۲ این قانون به مجازات کسر حقوق تا یك سوم از یك ماه تا شش ماه به حکم مراجع صالحه محکوم خواهند شد و در مورد بقیهٔ اعضاء محرومیت تا دو نوبت انتخابات از عضویت هیئتهای اجرایی و نظارت و شعب اخذ رأی می باشد.

ماده ۷۶ـ مجازات تخلف از موضوع ماده ۲۴ و ۵۴ کسر حقوق تا یك سوم از یك ماه تا یك سال خواهد بود.

ماده ۷۷ـ متخلفان از موارد مندرج در ماده ۵۸ و کسانی که از طریق رادیو و تلویزیون با برنامهٔ زنده و مستقیم تبلیغ انتخاباتی له یا علیه یکی از نامزدهای انتخاباتی نمایند و متصدیان برنامه در پخش غیر مستقیم به مجازات از یك تا شش ماه حبس محکوم خواهند شد.

ماده ۷۸ـ چنانچه ماموران انتظامی با دستور کتبی فرماندار یا بخشدار از امحاء اعلانات، عکسها، پوسترهای منصوبه در تابلوها و اماکن ممنوعه مندرج در ماده ۶۰ استنکاف نمایند، به مجازات انفصال موقت از یك تا سه ماه محکوم می گردند. و چنانچه افرادی عالماً در حین الصاق دستگیر گردند، به مجازات ۵ الی ۱۵ ضربه شلاق محکوم می گردند.

ماده ۷۹ـ مجازات تخلف از مادهٔ ۶۱ محرومیت از عضویت در شعبه ثبت نام برای دو دوره می باشد.

ماده ۸۰ـ مجازات تخلف از ماده ۶۲ تعطیل نشریه از یك تا سه ماه خواهد بود و نویسنده مقاله (در صورتی که معلوم باشد) و مدیر نشریه (در صورتی که نویسنده مشخص نباشد) تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم می گردد و همچنین کسی که از طریق غیر مطبوعات اعمال فوق را مرتکب شود به مجازات تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم خواهد شد.

ماده ۸۱ـ مجازات تخلف از ماده ۶۳ در مواردی که افترا یا نشر اکاذیب باشد همان مجازات افترا یا نشر اکاذیب است ودر غیر موارد فوق مجازات آن زندان حداکثر تا سه ماه خواهد بود.

ماده ۸۲ـ در اجرای صحیح اصل ۹۹ قانون اساسی و حفظ بی طرفی کامل، ناظرین شورای نگهبان موظف اند در طول مدت مسئولیت خود، بی طرفی کامل را حفظ نمایند و جانبداری ناظرین به هر طریقی از یکی از کاندیداها جرم محسوب می شود.

تبصره ـ مجازات تخلف ازمادهٔ فوق انفصال ۶ ماه تا یك سال از خدمات دولتی و۶ ماه تا یك سال زندان خواهد بود.

ماده ۸۳ـ مجازاتهای این فصل به انواع مذکور منحصر نبوده و قاضی در هر مورد می تواند متخلف را به مجازات مذکور و یا هر مجازات متناسب دیگری که در قانون تعزیرات آمده است محکوم نماید.

فصل دهم ـ تشکیل و افتتاح مجلس شورای اسلامی

ماده ۸۴ـ فرمانداران و بخشداران مرکز حوزه انتخابیه موظف اند پس از اعلام ستاد انتخابات کشور مبنی بر صدور اعتبارنامه منتخبین حداکثر ۴۸ ساعت نسبت به صدور اعتبارنامه های نمایندگان مجلس شورای اسلامی حوزهٔ انتخابیه اقدام ویك نسخه از آن را به منتخب یا نمایندهٔ وی که کتبا معرفی می شود و برای دریافت آن به فرمانداری یا بخشداری مرکز حوزه انتخابیه مراجعه نموده تحویل نمایند.

ماده ۸۵ـ پس از آنکه اعتبارنامه های دوسوم مجموع نمایندگان به دبیرخانهٔ مجلس شورای اسلامی واصل شد، ادارهٔ کل قوانین مجلس شورای اسلامی مراتب را به منظور فراهم نمودن مقدمات افتتاح مجلس شورای اسلامی به استحضاروزیر کشور می رساند.

ماده ۸۶ـ وزیر کشور پس از فراهم نمودن مقدمات افتتاح مجلس از نمایندگان منتخب دعوت می نماید تا در تهران حضور یابند. نمایندگان منتخب موظف اند ظرف ۵ روز از تاریخ دعوت وزیر کشور خود را به دبیرخانه مجلس شورای اسلامی معرفی نمایند.

ماده ۸۷ـ وزیر کشور موظف است در جلسهٔ افتتاحیه مجلس شورای اسلامی گزارش انتخابات را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

ماده ۸۸ـ آیین نامهٔ اجرایی این قانون را وزارت کشور تهیه و با تصویب هیئت وزیران به اجرا می گذارد.

ماده ۸۹ـ از تاریخ تصویب این قانون کلیهٔ قوانین مغایر لغو می گردد و قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس، مصوب ۱۳۵۹/۷/۳ کمیسیون داخلی مجلس که به

موجب مادهٔ واحدهٔ مصوب ۱۳۶۱/۳/۵ مجلس تمدید شده، به قوت خود باقی است.

قانون فوق مشتمل بر هشتادونه ماده و پنجاه و سه تبصره در جلسه روز سه شنبه نهم اسفند ماه یکهزارو سیصدو شصت و دو مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۶۲/۱۲/۱۰ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

* * * *

اصلاح تبصره ۱ ماده ۹ و الحاق دو تبصره به مواد ۳۱ و ۴۷ در جلسهٔ ۶۲/۱۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

رئیس مجلس شورای اسلامی

علی اکبر هاشمی رفسنجانی

۱. در جلسه روز ۱۳۶۲/۱۲/۲۰ اصلاح شده است.

۲. تبصره ۲ در جلسه ۶۲/۱۲/۲۰ الحاق و تبصره ۲ قبلی تبصره ۳ شده است.

۳. تبصره ۲ ماده ۴۷ در جلسه بعد از ظهر روز شنبه ۱۳۶۲/۱۲/۲۰ الحاق شده است.

ضمیمهٔ ۲

قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی

در اجرای اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی را به عهدهٔ شورای نگهبان گذارده است مواد قانونی زیر بنا بر تصویب مجلس شورای اسلامی و تفویض حق قانونگذاری در این مورد به کمیسیون امور داخلی در تاریخ دوم مهر ماه ۱۳۵۹ مطابق ۱۴ ذی القعده ۱۴۰۰ به اتفاق آراء جاضر تصویب گردید و برای مدت ۶ ماه به مورد اجرا گذارده می شود (بعداً تاریخ آن همچنان تمدید شد).

ماده ۱ـ پیش از شروع انتخابات، ازسوی شورای نگهبان پنج نفر از افراد مسلمان و مطلع و مورد اعتماد (به عنوان هیئت مرکزی بر انتخابات) با اکثریت آراء انتخاب و به وزارت کشور معرفی می شوند.

تبصره ـ از پنج نفر عضو هیئت مرکزی نظارت حداقل یك نفر باید عضو شورای نگهبان باشد.

ماده ۲ـ هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات می تواند برای انجام مسئولیت محوله محل کار خود را در وزارت کشور قرار دهد و هیئتهای نظارت استان و حوزه های انتخابیه نیز می توانند محل کار خود را در استانداریها، فرمانداریها یا بخشداریها قرار دهند.

ماده ۳ـ هیئت مرکزی نظارت بر کلیه مراحل انتخابات و جریانهای انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور «که در امر انتخابات مؤثر است» و هیئتهای اجرایی و انجمنهای نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و آنچه مربوط به صحت انتخابات می شود نظارت خواهد کرد.

ماده ۴ـ دستورالعمل اجرایی برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی را وزارت کشور تهیه و با تصویب شورای نگهبان به اجرا می گذارد.

ماده ۵ـ در تمام مدتی که انتخابات برگزار می شود، هیئت مرکزی نظارت در تمام کشور و هیئت پنج نفری استان تهران موضوع بند ۷ در تهران و هیئتهای پنج نفری در سایر استانها و هیئتهای سه نفری حوزه های انتخابیه موضوع مواد ۷ و ۸ در استانها و حوزه های انتخابیه بر کیفیت آن نظارت کامل دارند و در هر مورد که سوءِ جریان یا تخلفی مشاهده کنند، در تهران ستاد انتخابات کشور و در حوزه های انتخابیه فرمانداران و بخشداران موظفند بنا به نظر هیئتهای مذکور طبق قانون انتخابات در رفع نواقص اقدام کنند. هیئتهای منتخب شورای نگهبان در صورتی که مقام وزارت کشور نظرات آنان را ملحوظ ندارند مراتب را شورای نگهبان گزارش خواهند کرد.

ماده ۶ـ کیفیت نظارت بر انتخابات به شرح زیر انجام می شود:

الف ـ از طریق گزارشهای وزارت کشور و بازرسیهای آن.

ب ـ از طریق اعزام بازرسان مستقل در صورت لزوم برای رسیدگی به شکایات مربوط به انجمن نظارت و هیئت اجرایی و مباشرین وزارت کشور (رسیدگی به شکایات انتخابات با رعایت مواد ۴۳ و ۴۴ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی از وظایف انجمن نظارت و هیئت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه می باشد).

ج ـ از طریق رسیدگی نهایی به شکایات و پرونده ها و مدارک انتخابات انجمن نظارت و هیئت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه موظفند نظر خود را در مورد شکایات **جهت** کسب نظر قطعی و نهایی به هیئتهای منتخب شورای نگهبان ارائه دهند.

د ـ از طریق تعیین ناظر در تمام هیئتها و انجمنهای مربوط به انتخابات.

تبصره ـ هیئتهای نظارت شورای نگهبان می توانند از کارمندان دولت جهت نظارت بر انتخابات کمك بگیرند.

ماده ۷ـ هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات باید در هر استان هیئتی مرکب از پنج نفر با شرایط مذکور در مادهٔ یك جهت نظارت بر انتخابات منطقه تعیین کند هیئتهای اجرایی و ستاد انتخابات استان موظف هستند هیئت مذکور را در جریان کلیه امور انتخابات استان بگذارند و نظرات این هیئت در همه موارد مربوط به انتخابات قطعیت دارد به جز موارد زیر:

۱ـ ابطال کل انتخابات یك حوزهٔ انتخابیه.

۲ـ توقف انتخابات.

۳ـ ابطال انتخابات شعبی که در سرنوشت انتخابات تأثیر تعیین کننده دارد.

ماده ۸ـ هیئت نظارت استان باید برای هر حوزه انتخابیه هیئتی مرکب از سه نفر با شرایط مذکور در مادهٔ ۱ جهت نظارت بر انتخابات حوزه مربوط تعیین کند.

تبصره ۱ـ در استانهایی که انتخابات تنها در یك حوزه به تأخیر افتاده یا فقط در یك حوزه امکانپذیر است، تعیین هیئت نظارت استان ضرورت ندارد.

ماده ۹ـ هیئتهای نظارت سه نفری موظفند افرادی را که واجد شرایط مذکور در مادۀ ۱ می باشند جهت نظارت بر حوزه های فرعی انتخاب کنند.

ماده ۱۰ـ هیئت مرکزی نظارت ابتدائاً بدون اینکه شکایتی از سوءِ جریان انتخابات برسد باید با بررسی و دقت در گزارشهایی که وزارت کشور یا هیئتهای منتخب شورا از تفصیل جریان انتخابات می دهند اعمال نظارت کند.

ماده ۱۱ـ هیئت مرکزی نظارت حق ابطال انتخابات یا متوقف ساختن آن را ندارد فقط باید مدارك حاکی از عدم صحت یا لزوم متوقف ساختن آن را برای شورای نگهبان بفرستد تا شورا در مورد ابطال یا متوقف کردن آن نظر بدهد.

ماده ۱۲ـ پس از صدور دستور شروع انتخابات از طرف وزارت کشور چنانچه شورای نگهبان در کیفیت انجام مقدمات انتخابات از قبیل تعیین هیئت اجرایی و انجمن نظارت و تشخیص صلاحیت کاندیداها و نحوه تبلیغات و مانند آن تخلفاتی را مشاهده کند که توقف انتخابات ضروری به نظر برسد مراتب را جهت اجرای مادۀ ۴۹ قانون انتخابات به وزارت کشور اعلام می دارد.

ماده ۱۳ـ وزارت کشور موظف است با تأیید شورای نگهبان در اولین فرصت انتخابات مجدد را در حوزه هایی که انتخاباتشان متوقف یا باطل شده بر اساس مقررات این قانون برگزار نماید.

ماده ۱۴ـ نظر شورای نگهبان در مورد ابطال یا توقف انتخابات قطعی و لازم الاجراست و ادامه انتخابات در حوزه هایی که از طرف شورای نگهبان متوقف گردیده بدون اعلام نظر ثانوی شورای نگهبان وجه قانونی ندارد و جز شورای نگهبان هیچ مقام و مرجع دیگری حق ابطال یا متوقف کردن انتخابات را ندارد.

ماده ۱۵ـ در مواردی که هیئت سه نفری نظارت حوزه انتخابیه نتایج انتخابات یك یا چند صندوق شعب اخذ رأی را منطبق با قانون تشخیص ندهد موضوع را با ذکر دلیل از طریق فرماندار یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه در انجمن نظارت مرکزی و هیئت اجرایی محل مطرح خواهد کرد و در صورتی که انجمن و هیئت اجرایی مذکور نظر هیئت سه نفری را نپذیرفتند، مراتب به هیئت پنج نفری استان احاله خواهد گردید و در مواردی که هیئت نظارت استان وجود ندارد به هیئت مرکزی احاله خواهد شد و نظر این هیئت قطعی و لازم الاجراست.

ماده ۱۶ـ در کلیه مواردی که هر یك از انجمنها و هیئتها موظفند صورتجلسه یا نتیجه اقدامات خود را به وزارت کشور یا فرماندار یا بخشدار بدهند باید یك نسخه هم به هیئت نظارت سه نفری بدهند و همچنین در کلیه مواردی که امضای ناظر وزارت کشور در قانون پیش بینی شده امضای ناظر هیئت نظارت لازم است و در مواردی که امضای انجمن نظارت یا هیئتهای اجرایی در قانون انتخابات پیش بینی شده است، امضای هیئت نظارت شورای نگهبان نیز لازم است.

ماده ۱۷ـ اختیارات و وظایف بازرسان هیئت نظارت پنج نفری طبق اختیارات و حدودی است که در قانون انتخابات برای بازرسان وزارت کشور تعیین شده است.

ماده ۱۸ـ اعتبار لازم جهت نظارت شورای نگهبان بر انتخابات حوزه های معوقه این دوره از محل هزینه‌های انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوبه شورای انقلاب پرداخت خواهد شد.

ماده ۱۹ـ وزارت کشور موظف است یك ماه قبل از صدور دستور انتخابات در هر یك از حوزه های انتخابیه مراتب را به اطلاع و تأیید شورای نگهبان برساند.

ماده ۲۰ـ چون طبق قانون اساسی نظارت بر انتخابات با شورای نگهبان است هر قانون و آیین نامه و هر گونه تصمیم و نظارت که معارض یا مخالف با نظارت و تصمیم شورای نگهبان باشد اعتبار قانونی ندارد.[1]

۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۵۹، صفحه ۵۴۵.

آیین‌نامهٔ داخلی مجلس شورای اسلامی

فصل اول ـ کلیات

مبحث اول

محل و طرز تشکیل اولین جلسهٔ مجلس و هیئت رئیسه سنی

مادهٔ ۱ـ محل مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران محل تشکیل اولین مجلس خبرگان است که قانون اساسی ایران در آن به تصویب رسیده است و هیچ محل دیگری برای تشکیل جلسات عمومی مجلس رسمیت ندارد مگر در مواقع اضطرار که به سبب آفات طبیعی و یا هجوم دشمنان و امثال آن اجتماع و تشکیل جلسات ممکن نباشد، محل جدید و تاریخ جلسات باید رسماً به اطلاع نمایندگان برسد.

ماده ۲ـ مسن‌ترین فرد از نمایندگان حاضر به عنوان رئیس سنی و فرد بعدی به عنوان نایب رئیس و ۲ نفر از جوانترین نمایندگان حاضر به سمت منشی معین می‌شوند و در جایگاه هیئت رئیسه قرار می‌گیرند. در صورت تساوی سن، هیئت رئیسه سنی با قید قرعه از بین مسن‌ترین و جوانترین نمایندگان حاضر تعیین خواهد شد. تشخیص هیئت رئیسهٔ سنی با اداره قوانین مجلس است.

ماده ۳ـ وظایف هیئت رئیسهٔ سنی، ادارهٔ جلسه افتتاحیه و انجام مراسم تحلیف و اجرای انتخابات هیئت رئیسهٔ موقت است. انتخاب هیئت رئیسهٔ موقت پس از شور در شعب و در جلسه علنی بعد مجلس انجام خواهد شد. ترکیب و وظایف و طرز انتخاب آن مانند هیئت رئیسهٔ دائم است به جز اینکه اکثریت نسبی در انتخاب رئیس کافی خواهد بود.

ماده ۴ـ نخستین جلسهٔ هر دورهٔ مجلس شورای اسلامی طبق اصل شصت و پنجم قانون اساسی با حضور حداقل دوسوم مجموع نمایندگان (۱۸۰ نفر) رسمیت می‌یابد. در آغاز جلسه آیات ۳۵ تا ۴۲ سوره شوری تلاوت می‌شود. پس از قرائت پیام رهبر و یا شورای رهبری مراسم تحلیف انجام و در پایان جلسه نمایندگان به منظور بزرگداشت خون شهیدان و ادای احترام و تجدید عهد با آنان در بهشت زهرا حضور خواهند یافت.

مبحث دوم

مراسم تحلیف نمایندگان

ماده ۵ـ نمایندگان حاضر در مجلس طبق اصل شصت‌وهفتم قانون اساسی به هیئت اجتماع در حال قیام سوگند یاد می کنند. متن سوگندنامه توسط رئیس قرائت می شود و نمایندگان به حالت اجتماع در حال قیام آن را تکرار و پس از انجام مراسم سوگندنامه را امضاء می کنند. نمایندگان اقلیتهای دینی این سوگند را با ذکر کتاب آسمانی خود یاد خواهند کرد. نمایندگانی که در جلسه نخست شرکت ندارند باید در اولین جلسهٔ رسمی که حضور پیدا می کنند سوگند را به جای آورند و ذیل سوگندنامه را امضاء کنند.

مبحث سوم

اقتراع شعب و نحوه و مدت رسیدگی به اعتبارنامه‌ها، مدت و اختیارات شعب

ماده ۶ـ پس از انجام مراسم تحلیف، نمایندگان به حکم قرعه متساویاً به پانزده شعبه تقسیم شده و هر چند نفری که باقی ماندند به ترتیب از شعبه اول، یك یك به شعب افزوده می شود. شعب برای انتخاب هیئت رئیسهٔ خود و سپس برای رسیدگی به اعتبارنامه‌ها و پرونده‌های انتخاباتی و وظایف مربوط هر روز بدون تعطیل و حداقل روزانه ۶ ساعت تشکیل جلسه می دهند. نمایندگانی که بعداً سوگند یاد می کنند، به حکم قرعه به عضویت شعبی که کسری دارند پذیرفته می شوند. هر شعبه دارای یك رئیس و دو نایب رئیس و یك مخبر و دومنشی خواهد بود که جداگانه با رأی مخفی با ورقه با اکثریت نسبی که بیش از یك سوم کل اعضاء شعبه باشد به مدت یك سال انتخاب می شوند و در صورت تساوی به حکم قرعه عمل خواهد شد. نتیجهٔ انتخابات با ذکر آراء باید طی گزارشی به وسیلهٔ مخبر به اطلاع مجلس برسد. مناط اعتبار برای رسمیت جلسهٔ شعب حداقل دو سوم اعضاء می باشد و تصویب اعتبارنامه‌ها و تصمیمات شعب بجز در مورد انتخاب افراد، با اکثریت مطلق آراء عدهٔ حاضر خواهد بود.

ماده ۷ـ شعب به موجب جدول حوزه‌های انتخابی مجلس شورای اسلامی که براساس حروف تهجی ازطرف اداره قوانین مجلس با نظارت هیئت رئیسه تنظیم و توزیع می شود، رسیدگی به اعتبارنامه‌ها و تشخیص صحت و سقم انتخابات و صلاحیت منتخبین را بر طبق شرایط مندرج در قانون انتخابات شروع و گزارش آن را از طریق هیئت رئیسه به مجلس تقدیم می دارند. هر شعبه برای تسریع در کار می تواند یك یا چند شعبهٔ فرعی تعیین کند که اعضای آن به قید قرعه از بین منتخبین آن شعبه تعیین می شوند. ولی رسیدگی

نهایی در شعبهٔ اصلی به عمل می آید و گزارش آن توسط مخبر شعبه طبق دستور جلسه به مجلس داده خواهد شد و در صورت غیبت مخبر به ترتیب یکی از دو نایب رئیس یا منشیان وظیفه او را انجام خواهد داد.

ماده ۸ـ شعب برای تمام دوره نمایندگی ابقاء می شوند تاهرگاه مجلس در امور مهم و عمومی تشخیص داد مطالب را به آنها ارجاع دهد تا دربارهٔ آن شور و بررسی نمایند و پس از آن در جلسه عمومی مطرح شود.

ماده ۹ـ شعب موظف اند صورتجلسات خود را با قید اسامی حاضرین و غایبین و تأخیر کنندگان به وسیلهٔ منشی شعبه تنظیم و تقدیم هیئت رئیسهٔ مجلس نمایند.

ماده ۱۰ـ تشخیص صلاحیت نامزدی اعضای شعبه برای عضویت در کمیسیون های مجلس براساس پیشنهاد خود نماینده ورأی اکثریت نسبی مجموع آراء موافق و مخالف هر شعبه خواهد بود.

تبصره ـ هر نماینده ملزم است برای عضویت حداقل در دو کمیسیون به ترتیب اول و دوم پیشنهاد دهد.

مبحث چهارم
تشکیل کمیسیون های تحقیق و تدوین آیین نامه، نحوه رسیدگی به اعتبارنامه ها در شعب و کمیسیون تحقیق

ماده ۱۱ـ شعب موظف اند پس از تعیین هیئت رئیسهٔ خود بلافاصله دو نفر از اعضای خود را که آگاهی بیشتری به مسائل حقوقی داشته و از صلاحیت لازم برخوردار باشند به عنوان اعضای اصلی وعلی البدل به عضویت کمیسیون تحقیق انتخاب نمایند و نتیجه را در جلسه بعد مجلس گزارش دهند.

ماده ۱۲ـ هر شعبه یك نفر دیگر از اعضاء را که واجد صلاحیت باشد برای تشکیل کمیسیون آیین نامهٔ داخلی مجلس شورای اسلامی معین و نتیجه را به مجلس گزارش خواهد کرد. این کمیسیون طرحهای تغییر مواد آیین نامهٔ داخلی مجلس را رسیدگی کرده ونظر خودرا به مجلس گزارش می نماید که مطابق آیین نامه مورد بررسی و اظهار نظر قرار گیرد. مادامی که تغییرات پیشنهادی جدیدی به تصویب مجلس نرسیده است این آیین نامه ملاك عمل خواهد بود.

ماده ۱۳ـهیچ شعبه ای نمی تواند تقدیم گزارش خودرا بیش ازده روزاز تاریخ دریافت پرونده به تعویق بیندازد. درصورتی که تأخیر به حکم ضرورت پیش آمده باشد، رئیس ودر

غیاب او نایب رئیس شعبه مکلف است هیئت رئیسهٔ مجلس را مطلع سازد و هر گاه هیئت رئیسه علت را موجه دانست موضوع را دوباره به همان شعبه ودر غیر این مورد به شعبه بعد ارجاع می نماید که ظرف ده روز پس از دریافت گزارش دهند.

ماده ۱۴ـ گزارش هر یك از شعب که صرفاً دربارهٔ تأیید یا عدم تأیید اعتبارنامه ها وبدون ذکر دلیل می باشد درمجلس قرائت می شود. هر گاه این گزارش مبنی بر تأیید نماینده باشد واز طرف نمایندگان مخالفتی ابراز نشود، اعتبارنامه تصویب شده تلقی می گردد ورئیس تصویب آن را اعلام می نماید. ودر صورتی که گزارش شعبه مبنی بر عدم تأیید اعتبارنامه نماینده باشد ویا در مجلس کسی مخالفت کند، پرونده انتخاباتی بدون بحث در مجلس به کمیسیون تحقیق ارجاع می گردد.

مادهٔ ۱۵ـ کمیسیون تحقیق ظرف حداکثر ۱۵ روز به دلایل وتوضیحات کتبی مخالفین (که باید ظرف ۵ روز از تاریخ ارجاع اعتبارنامه به کمیسیون، به کمیسیون تحقیق فرستاده باشند) رسیدگی می کند و در صورتی که کمیسیون ضروری تشخیص دهد، توضیحات شفاهی از تمام ویا ازبعضی ازمخالفین وموافقین وشهود مخالف وموافق خواهد خواست و بالاخره پس از استماع مدافعان نماینده مورد اعتراض رأی خود داد. نمایندهٔ مورد اعتراض باید ظرف سه روز از تاریخ ابلاغ دعوت کمیسیون درجلسه حاضر شود ویا کتبا مدافعات خود را ارسال دارد ودر صورت دوبار دعوت و عدم حضور بدون عذر موجه حق وی ساقط خواهد شد وکمیسیون می تواند بدون استماع مدافعات نماینده مورد اعتراض رأی صادر نماید ورأی کمیسیون که بلافاصله به هیئت رئیسه ارسال می گردد باید مدلل و موجه وبا امضای اکثریت مطلق اعضای کمیسیون باشد ودر مجلس قرائت خواهد شد.

تبصره ـ تشخیص عذر موجه با کمیسیون تحقیق می باشد.

ماده ۱۶ـ نماینده ای که در موقع طرح اعتبارنامه مخالفت کرده باشد خواه اعتبارنامه مورد تأیید شعبه و کمیسیون تحقیق قرار گرفته یا قرار نگرفته باشد می تواند حداکثر به مدت نیم ساعت در مجلس صحبت کند و چنانچه تعداد نمایندگانی که در موقع طرح اعتبارنامه مخالفت کرده اند بیش از یك نفر باشند مدت صحبت هر یك حداکثر یك ربع ساعت خواهد بود. پس از صحبت مخالف یا مخالفین نماینده مورد اعتراض می تواند به مدت یك ساعت یا به میزان مجموع مدتی که نمایندگان مخالف صحبت کرده اند، ازخود دفاع کند. این دفاع ممکن است بنابر درخواست نماینده ای که مورد اعتراض واقع شده پس از صحبت نمایندگانی که به عنوان مخالف صحبت کرده اند ویا بعد ازهر یك از آنها انجام یابد. نمایندهٔ مورد اعتراض حق دارد نماینده یا نمایندگان دیگری را برای دفاع

معرفی نماید و نیز نماینده مورد اعتراض می تواند قسمتی از وقت دفاع خود را به نمایندهٔ دیگری واگذار کند. همچنین نماینده مود اعتراض ومدافع یا مدافعان اومی توانند به تمام اعتراضات در جلسهٔ بعد جواب بدهند و دفاع نمایند. مناط تصویب اعتبارنامه اکثریت مجموع آراء موافق و مخالف خواهد بود و آراء ممتنع به حساب نخواهد آمد.

تبصره ـ ایرادهای معترضین نباید خارج از موارد مذکور در قانون انتخابات باشد.

ماده ۱۷ ـ چنانچه نماینده بدون عذر موجه (به تشخیص هیئت رئیسه) تا یك ماه پس از ابلاغ به وی برای دفاع از اعتبارنامه خود در جلسه حاضر نشود، مجلس می تواند اعتبارنامهٔ وی را مورد بحث و اظهار نظر قرار دهد.

تبصره ـ کلیه بحثها و اظهارات بایستی با رعایت ضوابط اسلامی باشد.

ماده ۱۸ ـ اگر کمیسیون تحقیق ظرف ۱۵ روز نظر خود را به مجلس اعلام نکرد، نمایندگانی که اعتبارنامهٔ آنها مورد اعتراض واقع گردیده یا در شعبه تأیید نشده است، می توانند درخواست طرح اعتبارنامه خودوذکر دلایل عدم گزارش کمیسیون تحقیق را در مجلس بنمایند وهمچنین ۱۵ نفر از نمایندگان دیگر نیز می توانند چنین تقاضایی را بکنند. هیئت رئیسه موظف است در اولین فرصت این درخواست را در مجلس مطرح نماید. وپس از استماع توضیح کمیسیون مجلس در این مورد تصمیم می گیرد. در صورت موجه بودن علت تأخیر مجلس می تواند با اکثریت آراء مهلت را تا ۱۵ روزدیگر تمدید نماید. در غیر این صورت اعتبارنامه در جلسه بعد مجلس طرح گردیده و مخالفینی که قبلا اعتراض کرده اند واگر معترضی نبوده است مخبر شعبه مربوطه دلایل عدم تأیید شعبه را در جلسهٔ علنی بیان می کند. بعد از دفاع صاحب اعتبارنامه، مجلس وارد رأی گیری می شود.

ماده ۱۹ ـ هرگاه معترض به اعتبارنامه ای قبل از رأی گیری نهایی از اعتراض خود منصرف شود، اعتبارنامه در جلسهٔ رسمی علنی مطرح می گردد. اگر نمایندهٔ دیگری اعتراض نکند، اعتبارنامه تصویب شده تلقی می شود ودر صورت وجود معترض جدیدی فقط برای یك بار پرونده به کمیسیون تحقیق احاله می شود و گزارش کمیسیون تحقیق برای بررسی و اظهار رأی در مجلس مطرح می گردد.

ماده ۲۰ ـ چنانچه اعتبارنامه نماینده ای از طرف شعبه مورد اعتراض واقع شده و به کمیسیون تحقیق احاله شده باشد، نظر کمیسیون تحقیق در مجلس قرائت می شود. اگر گزارش کمیسیون مبنی بر رد اعتبارنامه باشد مخبر کمیسیون تحقیق ادله رد اعتبارنامه را توضیح می‌دهد ودر صورتی که گزارش مبنی بر تأیید اعتبارنامه باشد ویا در موعد مقرر گزارش ندهد، مخبر شعبه معترض ادله اعتراض را توضیح می‌دهد و نماینده مورد

اعتراض مطابق ماده ۱۶ دفاع می نماید.

ماده ۲۱ـ اخذرأی نسبت به اعتبارنامه موردا عتراض مخفی وبا ورقه خواهد بود. مگر آنکه صاحب اعتبارنامه تقاضای رأی علنی نماید که در این صورت رأی علنی و با ورقه خواهد بود و به هیچ وجه رأی گیری مخفی نخواهد بود.

ماده ۲۲ـ نمایندگانی که هنوز اعتبارنامهٔ آنان به تصویب نرسیده، حق دادن رأی بجز در مورد اعتبارنامه نمایندگان و همچنین حق حضور در شعبه و یا کمیسیون تحقیق هنگام رسیدگی به اعتبارنامه خود را ندارند و در صورتی که از طرف شعبه یا کمیسیون یا با تقاضای خود برای ادای توضیحات دعوت شوند، حق رأی نخواهند داشت ولی حق نطق در مجلس را دارند.

مبحث پنجم

استعفای نماینده و نحوه بررسی آن

ماده ۲۳ـ هر نماینده می تواند ازمقام نمایندگی استعفاء دهد. به شرط اینکه دارای دلیل موجهی باشد و پذیرش آن با اکثریت مطلق آراء حاضرین است.

ماده ۲۴ـ نماینده استعفانامهٔ مدلل خودرابه عنوان رئیس مجلس می نویسد ورئیس مجلس آن را در اولین جلسه علنی و بدون قرائت متن اعلام و در دستور کار هفتهٔ بعد می گذارد. نمایندهٔ مستعفی می تواند قبل از شروع بررسی درمجلس استعفانامه خویش را مسترد دارد.

ماده ۲۵ـ بررسی استعفانامه بدین ترتیب خواهد بود که ابتدا استعفانامه قرائت شده و سپس شخص مستعفی یا نماینده دیگری به تعیین او تقاضای دفاع خواهد نمود. مدت قرائت استعفانامه وتوضیح نماینده مستعفی حداکثر نیم ساعت است ومخالف یا مخالفین نیز حداکثر نیم ساعت می توانند صحبت کنند و سپس رأی گیری به عمل می آید. در صورت تصویب استعفانامه مراتب ازطریق هیئت رئیسه به وزارت کشور اعلام می گردد تا طبق قانون انتخابات اقدام نماید.

تبصره ـ هرگاه استعفای تعدادی از نمایندگان به نحوی باشد که مانع ازتشکیل جلسه رسمی گردد قابل طرح در مجلس نیست.

فصل دوم

اعتبار جلسات مجلس، انتخابات هیئت رئیسه دائمی، نحوه اداره مجلس، فوت و استعفای رئیس و اعضای هیئت رئیسه

ماده ۲۶ـ پس از تصویب اعتبارنامه حداقل دوسوم مجموع نمایندگان (۱۸۰ نفر) و وجود شورای نگهبان هیئت رئیسه موقت بلافاصله اقدام به انتخاب هیئت رئیسه دائم می کند. هیئت رئیسه دائم برای یك سال انتخاب می شوند.

ماده ۲۷ـ هیئت رئیسه دائم مرکب از رئیس ودو نایب رئیس و شش منشی و سه کارپرداز خواهد بود.

ماده ۲۸ـ انتخاب رئیس در نوبت اول با اکثریت مطلق آراء نمایندگان صاحب رأی است و انتخاب نواب و منشی ها و کارپردازان هر کدام جداگانه و با اکثریت نسبی ورأی مخفی و با ورقه خواهد بود. در صورتی که در انتخاب رئیس در نوبت اول اکثریت مطلق حاصل نشود نوبت دوم اکثریت نسبی کافی خواهد بود.

ماده ۲۹ـ نواب رئیس به ترتیب تعداد آراء به عنوان نایب رئیس اول و نایب رئیس دوم در غیاب رئیس مجلس به ترتیب وظایف واختیارات اورا به عهده خواهند داشت. درصورت تساوی آراء مسن ترین آنها نایب رئیس اول خواهد بود.

تبصره ـ رئیس مجلس می تواند حتی هنگام حضور خود ادارهٔ جلسه رسمی را به ترتیب به عهدهٔ نواب رئیس بگذارد.

ماده ۳۰ـ رئیس مجلس باید در ادارهٔ مجلس و اجرای مجازات و مراعات حقوق نمایندگان بی طرفی را اعمال کند. (وهیئت رئیسه دائم پس از انتخاب سوگند یاد می کنند که حداکثر تلاش خود را برای رعایت آیین نامه و حفظ بی طرفی به کار خواهند برد.)

ماده ۳۱ـ قبل از اخذ رأی برای هیئت رئیسه اسامی نامزدها به ترتیب وصول به هیئت رئیسه موقت بدون بحث در جلسه علنی اعلام خواهد شد.

استعفاء یا فوت رئیس یا اعضای هیئت رئیسه

مادهٔ ۳۲ـ اگر رئیس مجلس پیش از انقضای مدت ازریاست استعفاء دهد یا فوت نماید نواب رئیس به ترتیب تقدم جلسه را منعقد می سازند ومتن استعفانامه را قرائت یا فوت را اعلام می دارند. در مورد فوت به احترام متوفی جلسه ختم می شود و در جلسهٔ بعد نایب رئیس جلسه را تشکیل می دهد و رئیس جدید طبق آیین نامهٔ داخلی انتخاب می شود. در مورد استعفاء بعد از اعلام و قرائت متن استعفانامه در مجلس و استماع توضیحات رئیس مستعفی و مذاکراتی که نمایندگان لازم بدانند (حداکثر توضیحات رئیس و مذاکرات

نمایندگان یك ساعت خواهد بود) چنانچه استعفاء پس گرفته نشود، انتخاب رئیس جدید در جلسه بعد به عمل می آید

تبصره ـ در مورد وفات و یا استعفاء سایر اعضای هیئت رئیسه نیز باید بدون تشریفات در جلسه بعد تجدید انتخاب به عمل آید و به هر حال انتخاب رئیس و هر یك از اعضای هیئت رئیسهٔ جدید برای مدت باقیمانده از یك سال خواهند بود.

فصل سوم

کمیسیون ها ـ کمیسیون اصل ۷۶ و کمیسیون اصل ۹۰ ـ کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس ـ بررسی لوایح و طرحها ـ مدت تحویل ـ گزارش به مجلس ـ لوایح معوقه ـ نحوهٔ استرداد لایحه ـ تنقیح قوانین گذشته

مبحث اول

کمیسیون ها

ماده ۳۳ـ به منظور بررسی و اصلاح و تکمیل لوایح دولت و طرحهای قانونی که نمایندگان و یا شوراهای عالی استانها بر طبق اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی به مجلس می دهند و به منظور تهیه و تمهید طرحهای لازم و انجام وظایف دیگری که بر طبق قانون به عهدهٔ مجلس گذاشته شده است کمیسیون هایی در مجلس تشکیل می گردد.

ماده ۳۴ـ تعداد و وظایف یا عناوین کمیسیون های دائمی که برحسب وظایف وزارتخانه ها و نهادهای رسمی کشور تشکیل می شود، در این آیین نامه تعیین گردیده است. علاوه بر آنها کمیسیون های اصل ۷۶ و اصل ۹۰ قانون اساسی و دیوان محاسبات و بودجه مجلس نیز تشکیل خواهد شد. نمایندگان برحسب سوابق و اطلاعات و با رعایت اولویتها به عضویت این کمیسیون ها انتخاب می شوند. هر کمیسیون می تواند با تصویب اکثریت اعضای خود برای مشاوره از صاحبنظران دعوت کند.

ماده ۳۵ـ هیئت رئیسه پس از دریافت گزارش بدوی شعب دربارهٔ نامزدهای کمیسیون های مجلس این گزارش را تکثیر و در میان نمایندگان توزیع می نماید. ۴۸ ساعت پس از این توزیع مجدداً شعب تشکیل جلسه می دهند و با توجه به گزارش منتشر شده و بررسی همهٔ اولویتها دوباره نامزدهای خود را برای هر کمیسیون انتخاب و به هیئت رئیسه گزارش می نمایند. درصورتی که تعداد افراد معرفی شده از طرف شعب برای هر کمیسیون بیش از تعداد لازم باشد، مجموع افراد معرفی شده برای هر کمیسیون با دعوت یکی از افراد هیئت رئیسه تشکیل جلسه می دهند تا درمورد افراد مورد نیاز هر کمیسیون به

توافق برسند. درصورتی که توافق لازم به عمل نیاید افراد مورد نیاز هر کمیسیون با قرعه تعیین خواهند شد.

تبصره ـ افرادی که قرعه به نام آنها اصابت نکند در کمیسیون دوم مورد تقاضای خود در صورتی که از متقاضیان اولویت درجه اول تکمیل نشده باشد قرار داده خواهند شد اگر در این مرحله نیز تعداد افراد بیش از تعداد لازم کمیسیون باشد مجدداً میان این گروه قرعه کشی به عمل خواهد آمد (در این مرحله از قرعه کشی دارندگان درجه اول اولویت در این کمیسیون بدون قرعه حق تقدم دارند) افرادی که در این مرحله نیز قرعه به نام آنها اصابت نکند، با تشخیص کمیسیون مشترك هیئت رئیسه و رؤسای شعب به یکی از کمیسیون های مجلس فرستاده خواهند شد.

ماده ۳۶ـ هیچ یك از اعضای هیئت رئیسه مجلس نمی تواند به عضویت کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس انتخاب شود.

ماده ۳۷ـ هر نماینده بجز رئیس مجلس ملزم است عضویت یکی از کمیسیون های دائمی را که برای آن انتخاب و تعیین می شود بپذیرد و در صورت تمایل می تواند در کمیسیون های دیگر مجلس با حق اظهار نظر و بدون حق رأی شرکت کند.

تبصره ـ عضویت در کمیسیون آیین نامه و تحقیق مانع از عضویت در کمیسیون دیگر نخواهد بود.

ماده ۳۸ـ پس از انتخاب اعضای کمیسیون ها هر کمیسیون به ریاست مسن ترین عضو و با حضور حداقل دو سوم اعضای خود منعقد و فوراً یك رئیس ودو نایب رئیس ویك مخبر ودومنشی با رأی مخفی وبا ورقه با اکثریت نسبی به مدت یك سال انتخاب می نماید.

ماده ۳۹ـ مناط اعتبار برای رسمیت جلسه کمیسیون ها حضور حداقل دو سوم اعضاء می باشد و تصویب تصمیمات کمیسیون با اکثریت مطلق آراء عده حاضر خواهد بود.

ماده ۴۰ـ هر نماینده در رأس هر شش ماه می تواند از طریق هیئت رئیسه تقاضای تغییر کمیسیون را بنماید و این تغییر و انتقال با موافقت اکثریت اعضای کمیسیون های ذینفع انجام می پذیرد.

ماده ۴۱ـ هیئت رئیسهٔ مجلس حداقل یك نفر منشی اداری مناسب از کارمندان مجلس در اختیار هر کمیسیون می گذارد تا امور اداری مربوطه را از قبیل ارتباط با هیئت رئیسه و ادارات مجلس وکمیسیون ها وتنظیم وتوزیع مراسلات وضبط مذاکرات وبایگانی اوراق وپرونده ها و سرعت جریان امور دفتری و تهیهٔ صورتجلسات و سایر امور را عهده دار باشد.

ماده ۴۲ـ کمیسیون های دائمی مجلس شورای اسلامی عبارتند از:

۱ـ آموزش، فرهنگ، تحقیقات.

۲ـ ارشاد و هنر اسلامی و وسایل ارتباط جمعی.

۳ـ امور اقتصادی و دارایی.

۴ـ امور برنامه و بودجه.

۵ـ امور نفت.

۶ـ صنایع و معادن.

۷ـ کار و امور اجتماعی و امور اداری و استخدامی.

۸ـ مسکن و شهرسازی و راه و ترابری.

۹ـ امور قضایی و حقوقی.

۱۰ـ امور دفاعی. (شامل امور سپاه پاسداران)

۱۱ـ سیاست خارجی.

۱۲ـ شوراها و امور داخلی کشور.

۱۳ـ امور بهداری و بهزیستی و امداد و تأمین اجتماعی و هلال احمر.

۱۴ـ امور پست و تلگراف و نیرو.

۱۵ـ امور بازرگانی و توزیع.

۱۶ـ امور کشاورزی و عمران روستاها.

۱۷ـ امور سازمانهای وابسته به نخست‌وزیری (از قبیل سازمان تربیت بدنی، امور اوقاف).

۱۸ـ اصل ۹۰.

۱۹ـ دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس.

۲۰ـ کمیسیون نهادهای انقلاب (از قبیل جهاد و بنیاد مستضعفین و بنیاد شهید).

۲۱ـ کمیسیون اصل ۸۸-۷۶ قانون اساسی.

۲۲ـ کمیسیون تحقیق.

۲۳ـ کمیسیون تدوین آیین نامه مجلس.

۲۴ـ کمیسیون ویژه برای بررسی قوانین شورای انقلاب و قبل از انقلاب.

ماده ۴۳ـ تعداد اعضای کمیسیون ها حداقل ۷ نفر و حداکثر ۱۱ نفر با تشخیص جلسه مشترك هیئت رئیسه و رؤسای شعب خواهد بود تعداد اعضای کمیسیون های اصل ۹۰ و اصل ۸۸-۷۶ از این قانون مستثنی بوده و حداکثر ۳۱ نفر می باشد.

کمیسیون اصل ۹۰ ـ کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه

ماده ۴۴ـ بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی کمیسیونی به نام کمیسیون اصل ۹۰ برای رسیدگی به شکایات از طرز کار مجلس یا قوه مجریه و یا قوه قضاییه و برای تحقق بخشیدن به اهداف مذکور در اصل ۹۰ تشکیل می گردد. این کمیسیون می تواند با قوای سه گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه ها و ادارات و سازمانهای وابسته به آنها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق الذکر مربوط می باشند، مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایاتی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع کننده بدانها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آنها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند.

ماده ۴۵ـ وظیفهٔ کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس علاوه بر بررسی امور مربوط به دیوان محاسبات عبارت است از:

۱ـ تحقیق و تسویه کلیه محاسبات و رسیدگی به بودجه سالانه و مخارج و اعتبارات اضافی مجلس که از طرف مجلس ارجاع می گردد و تقدیم گزارش آن برای تصویب مجلس شورای اسلامی.

۲ـ رسیدگی و مداقه در لایحهٔ تفریغ بودجهٔ مجلس که باید حتماً پس از تطبیق بودجه با اسناد خرج، گزارش آن را تا چهار ماه پس از خاتمهٔ دوره عمل سالی مالی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۳ـ نظارت و مراقبت در اجرای مقررات بودجه مصوب مجلس.

۴ـ بازرسی و رسیدگی دقیق و نظارت در مورد کلیه اموال و اشیای منقول و غیر منقول در مجلس شورای اسلامی از هر نوع و هر قبیل.

۵ـ تسلیم گزارشهای شش ماهه راجع به امور محاسباتی و وضع اموال و اشیای منقول و غیر منقول مجلس شورای اسلامی به هیئت رئیسه.

۶ـ تقدیم گزارش جامع سالانه به مجلس شورای اسلامی راجع به انجام وظایف محوله.

۷ـ رسیدگی به امور مرخصی و جریمه های نمایندگان مجلس به ترتیبی که در فصل مربوط به مرخصی و غیبت بدون عذر موجه مندرج است.

۸ـ رسیدگی به حساب صندوق جرایم.

ماده ۴۶ـ کمیسیون های مجلس منحصر و محدود به آنچه در این آیین نامه آمده است نخواهد بود بلکه در هر مورد اعم از امور داخلی مجلس و یا وظایف تقنینیه مجلس کمیسیون های دیگری ضرورت داشته باشد با تصویب مجلس تشکیل خواهد شد.

مبحث دوم

بررسی لوایح و طرحها

ماده ۴۷ـ رئیس مجلس مکلف است وصول کلیهٔ لوایح و طرحهایی را که به مجلس تقدیم می شود در اولین فرصت در جلسه علنی اعلام و به کمیسیون های مربوط ارجاع نماید و فوراً تکثیر و در دسترس نمایندگان قرار گیرد.

تبصره ۱ـ لوایح وطرحهایی که جنبه های مختلف داشته و علاوه بر کمیسیون اصلی به کمیسیون های دیگری هم ارتباط پیدا نماید از طرف رئیس مجلس پس از مشخص نمودن کمیسیون های اصلی و فرعی و مواد مربوطه به کمیسیون های فرعی به کمیسیون های مربوط ارجاع می شود تا نسبت به قسمتی که مربوط به آن کمیسیون ها است شور ومداقه به عمل آمده وظرف ده روز گزارش در مورد قسمتهای مربوطه تهیه و به کمیسیون اصلی ارسال نمایند و این مدت با موافقت کمیسیون اصلی تا ده روز دیگر قابل تمدید است و گزارش نهایی شامل گزارش کمیسیون اصلی وآن قسمت از نظرات کمیسیون های فرعی که مورد موافقت کمیسیون اصلی قرار نگرفته است می باشد تا به انضمام گزارش کمیسیون اصلی برای طرح در مجلس تقدیم گردد.

تبصره ۲ـ گزارش کمیسیون فرعی در مجلس به همراه کمیسیون اصلی قرائت می گردد و در مواردی که نظرات کمیسیون فرعی با مصوبات کمیسیون اصلی متفاوت باشد در هر مورد مانند پیشنهادهای اصلاحی، نخست مخبر کمیسیون فرعی توضیح داده سپس مخالف و موافق مذاکره نموده و در آن مورد رأی گیری به عمل می آید.

ماده ۴۸ـ هر طرح یا لایحه ای که به کمیسیون ارجاع می شود گزارش رد و یا تصویب تغییر و یا تکمیل آن باید در ظرف مدتی که از طرف هیئت رئیسه مجلس با توافق کمیسیون مربوط معین و اعلام می شود و حداکثر آن بیش از یك ماه از تاریخ وصول به دفتر کمیسیون نخواهد بود به مجلس داده شود. ودر غیر این صورت هر یك از نمایندگان یا دولت حق دارد از مجلس تقاضا نماید که آن را در دستور مجلس قرار دهد و حق تقدم طبق ماده ۷۰ مربوط به دستور هفتگی مجلس تعیین خواهد شد. ولی در مورد لوایح مفصل هر گاه کمیسیون نتوانست رسیدگی آن را در این مدت تمام کند باید به رئیس مجلس گزارش دهد. با موافقت هیئت رئیسه و کمیسیون مربوط این مدت تمدید می شود. در صورت موافقت هیئت رئیسه این تمدید نباید بیش از یك مرتبه و طولانی تر از دو ماه باشد.

تبصره ـ گزارش کمیسیون ها در طرحهای عادی باید حداقل ۷۲ ساعت و در مورد طرحهای یك فوریتی حداقل ۴۸ ساعت قبل از موقع طرح در مجلس طبع و بین نمایندگان

توزیع شده باشد.

ماده ۴۹ـ هر ماه گزارش کارهای کمیسیون ها به هیئت رئیسه مجلس داده می شود تا از طریق تکثیر و نصب در تابلو به اطلاع نمایندگان برسد.

ماده ۵۰ـ در جلسات کمیسیون ها نمایندگانی که عضویت در آن کمیسیون ندارند بدون داشتن حق رأی می توانند حاضر شوند ودر صورتی که ازطرف کمیسیون برای ادای توضیح یا شرکت درمذاکرات دعوت شده باشند، باید شرکت نمایندولی حق رأی ندارند.

ماده ۵۱ـ تمام اسنادو اوراق مربوط به اموری که باید در کمیسیون ها بررسی شود از طرف رئیس مجلس به آن کمیسیون ارجاع می شود. نمایندگان می توانند آن اسناد را ملاحظه کنند و رئیس کمیسیون ترتیب آن را خواهد داد، لکن اسناد مزبور نباید از کمیسیون خارج شود.

ماده ۵۲ـ پس از آنکه مجلس دربارهٔ طرح یا لایحه ای رأی نهایی داد، اسناد و اوراق و صورتجلسات مربوط به آن، در اداره قوانین مجلس بایگانی می شود.

ماده ۵۳ـ در مورد لوایح وطرحهایی که ارتباط اساسی آن به کمیسیون معین روشن نبوده و جنبه‌های مختلفی داشته باشد هیئت رئیسه مجلس می تواند کمیسیون موقت خاصی که افراد آن ازطرف کمیسیونهای مربوطه انتخاب می شوند تشکیل دهد وطرح و لایحه را به آن کمیسیون ارجاع نماید. کمیسیون مزبور مانند کمیسیون های دیگر از بین اعضای خود رئیس و نایب رئیس ودومنشی ویك مخبر انتخاب می کندوپس ازشور، نتیجه رأی خود را به مجلس گزارش می دهد.

ماده ۵۴ـ در مورد مسائل مهم و استثنایی که برای کشور پیش می آید و تشکیل کمیسیون ویژه ای برای رسیدگی و گزارش ضرورت پیدا می کند به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان صاحب رأی و تصویب مجلس کمیسیون تشکیل می شود و اعضای کمیسیون ویژه که ۵ تا ۱۱ نفر خواهند بود، مستقیماً درجلسه علنی توسط نمایندگان با رأی مخفی به اکثریت نسبی انتخاب خواهند شد.

بررسی لوایح طبق اصل ۸۵

ماده ۵۵ـ در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون های خود تفویض می نماید.

ماده ۵۶ـ هرگاه دولت یا پانزده نفر از نمایندگان تقاضای ارجاع لایحه یا طرحی را طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به کمیسیون یاکمیسیون های مجلس بنمایند، این تقاضا درجلسهٔ علنی اعلام و به ترتیب در دستور کار مجلس قرار می گیرد.

ماده ۵۷ـ هنگام طرح تقاضای مزبور در مجلس نماینده پارلمانی دولت و یا نماینده منتخب تقاضاکنندگان، دلایل ضرورت ارجاع لایحه و یا طرح را حداکثر به مدت ده دقیقه بیان می نماید و سپس یك نفر مخالف و یك نفر موافق که قبلا ثبت نام کرده اند و در صورت عدم ثبت نام در مجلس نوبت گرفته باشند هر یك به مدت ده دقیقه صحبت کرده و آنگاه رأی گیری به عمل خواهد آمد.

ماده ۵۸ـ در صورتی که مجلس با ارجاع لایحه یا طرحی طبق اصل ۸۵ قانون اساسی موافقت نمود آن لایحه یا طرح به کمیسیون یا کمیسیون های مربوطه فرستاده می شود. ترتیب رسیدگی و تصویب این قبیل لوایح و طرحها در کمیسیون همان ترتیب رسیدگی و تصویب لوایح و طرحها در مجلس خواهد بود.

ماده ۵۹ـ پس از تصویب قانون در کمیسیون ها تعیین مدت اجرای آزمایشی آن در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت به این ترتیب که قانون مصوب کمیسیون به همراه پیشنهاد مدت اجراء ۴۸ ساعت قبل از طرح در مجلس تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار می گیرد.

هنگام طرح تعیین مدت در جلسه علنی در صورتی که پیشنهاد دیگری نباشد نسبت به پیشنهاد کمیسیون بدون مذاکره رأی گیری می شود و در غیر این صورت نسبت به پیشنهادات نمایندگان به ترتیب وصول در جلسه علنی و بدون مذاکره رأی گیری خواهد شد.

مبحث سوم
لوایح معوق ـ نحوهٔ استرداد لوایح به وسیلهٔ دولت ـ تنقیح قوانین گذشته

ماده ۶۰ـ در ابتدای هر دورهٔ قانونگذاری هیئت رئیسه صورتی از طرحها و لوایحی را که معوق مانده به وسیلهٔ ادارهٔ قوانین تهیه و در اختیار نمایندگان می گذارد و صورتی نیز برای دولت ارسال می دارد. هر یك از طرحها و لوایح معوقه که لزوم رسیدگی به آن به وسیله ۱۵ نفر از نمایندگان یا از طرف دولت تقاضا شود طبق آیین نامه به کمیسیون های مربوط ارجاع می شود و کمیسیون ها رسیدگی را به ترتیب مندرج در آیین نامه انجام می دهند و هرگاه شور اول آن طرحها یا لوایح قبلا خاتمه یافته باشد، رسیدگی به طرح یا لایحه با پیشنهاد کمیسیون و تصویب مجلس یك شوری انجام خواهد شد و در مورد تغییر دولت لوایحی که دولت جدید رسماً استرداد آنها را اعلام کرده است از جریان خارج خواهد

شد.

ماده ۶۱ـ از اولین دورهٔ مجلس شورای اسلامی کمیسیون ویژه ای به منظور رسیدگی به قوانین گذشته اعم از قوانین شورای انقلاب و قوانین قبل از انقلاب تشکیل می شود، این کمیسیون متناسب با انقلاب اسلامی تغییرات لازم را در قوانین گذشته پیشنهاد می نماید که به صورت طرح یا لایحه مطابق آیین نامه در مجلس مطرح شود.

فصل چهارم
مبحث اول
ترتیب جلسات مجلس و کمیسیون ها ـ ضبط و ثبت و توزیع مذاکرات جلسات گزارش مسائل روز ـ اعتبار مصوبات جلسات غیرعلنی

ماده ۶۲ـ نمایندگان باید در روزی که قبلا برای تشکیل جلسه رسمی معین می شود در مجلس حاضر شوند و منتهی تا ۱۵ دقیقه پس از وقت تعیین شده برای جلسه در تالار جلسه حضور یابند. در صورت تأخیر بدون عذر موجه از طرف هیئت رئیسه توبیخ خواهند شد و نیز هر یك از نمایندگان که در موقع اخذ رأی با اعلام قبلی رئیس مجلس مبنی بر منع خروج از جلسه بدون عذر موجه غایب باشد برای هر رأی مستحق یك توبیخ خواهد بود و در صورت تکرار تاخیر و غیبت مقررات انتظامی آیین نامه از طرف هیئت رئیسه اجرا خواهد شد.

ماده ۶۳ـ حداکثر مدت برای هر جلسه رسمی ۴ ساعت است که ممکن است یکسره و یا با فاصله تنفس باشد مگر در موارد ضروری به تشخیص رئیس و تصویب مجلس. غائبین بعد از تنفس هم مشمول مقررات مربوط به غیبت و تأخیر خواهند بود.

تبصره ـ وقت دستور جلسات رسمی مجلس چنان تنظیم خواهد شد که با اوقات ادای نماز برخورد نداشته باشد.

ماده ۶۴ـ نمایندگان عضو هیئت رئیسه و شعب و کمیسیون ها باید در ساعتی که قبلا برای تشکیل جلسات تعیین می شود حاضر شوند، و در صورت تأخیر یا غیبت بدون عذر موجه با تشخیص رئیس مربوط بر طبق این آیین نامه جریمه می شوند.

ماده ۶۵ـ تشکیل جلسات و رعایت ترتیب مذاکرات و اجرای آیین نامه و حفظ نظم جلسه طبق این آیین نامه به عهدهٔ رئیس جلسه است.

ماده ۶۶ـ تشخیص عدهٔ حضار با استفاده از تابلو یا طریق دیگر به عهدهٔ منشیان است که در اول هر جلسه و قبل از اخذ آراء به وسیلهٔ رئیس جلسه باید اعلام شود.

ماده ۶۷ـ در هر جلسه قبل از ورود در دستور، رئیس مجلس می تواند در مورد گزارش

حوادث مهم و مسائل فوری روز مطالبی را که آگاهی مجلس از آنها ضروری باشد به اطلاع نمایندگان برساند. حداکثر مدت برای این مطالب نیم ساعت خواهد بود ولی این مطالب بدون رأی مجلس مورد بحث واقع نخواهد شد.

ماده ۶۸ـ مذاکرات کامل هر جلسه با مصوبات ضبط و ثبت می شود و به انضمام اسامی غایبین و دیر آمدگان آن جلسه و حتی الامکان قبل از انعقاد جلسه بعد بین نمایندگان توزیع می شود. نماینده ای که در صورت مشروح مذاکرات مطلبی برخلاف اظهارات او ثبت شده باشد به طور اختصار می تواند فقط نسبت به همان مورد در جلسه رسمی تذکر دهد و بعداً اصلاح آن قسمت از مذاکرات در مجموع مذاکرات مجلس درج می شود و صورت مذاکرات جلسات باید به امضای رئیس یا نایب رئیس مجلس که آن جلسه را اداره نموده است برسد.

ماده ۶۹ـ مصوبات جلسات غیرعلنی که بنا به رعایت امنیت کشور طبق اصل ۶۹ قانون اساسی به تقاضای نخست وزیر یا یکی از وزراء یا ده نفر از نمایندگان تشکیل می گردد در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات در صورت پیشنهاد ۱۵ نفر از نمایندگان در مورد برطرف شدن شرایط اضطراری و تصویب مجلس برای اطلاع عموم منتشر می گردد.

مبحث دوم

دستور جلسات ـ نحوهٔ انعقاد جلسات مجلس و حدنصاب رأی گیری ـ نطقهای قبل از دستور

ماده ۷۰ـ دستور هفتگی مجلس باید به ترتیب وصول لوایح و طرحها از کمیسیون ها از طرف هیئت رئیسهٔ مجلس تهیه و پس از طبع و توزیع بر لوحه مخصوص نصب شود. لوایح و طرحهایی که دارای اولویت باشند ممکن است بنا به تقاضای دولت و یا ۱۵ نفر از پیشنهاددهندگان طرح و موافقت هیئت رئیسه خارج از ترتیب وصول در دستور هفتگی مجلس قرار گیرد، این دستور قابل تغییر نیست مگر در موردی که از طرف دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان کتبا تقاضای تغییر شود و در این صورت به شرط تصویب مجلس دستور جلسه بعد تغییر خواهد یافت.

تبصره ۱ـ طرحها و لوایح دوفوریتی از این قاعده مستثنی و تابع ماده مربوطه خواهد

بود.

تبصره ۲ـ در صورتی که مجلس سه فوریتی لوایح ویا طرحها را تصویب کند، باعث تغییر دستور همان روز هم خواهد شد.

تبصره ۳ـ در صورتی که لوایح و طرحها به قدر کافی به هیئت رئیسه نرسیده باشد، برنامه آن هفته حداقل ۴۸ ساعت قبل باید اعلام شود.

تشکیل جلسات و حد نصاب رأی گیری

ماده ۷۱ـ انعقاد رسمی جلسات و اعتبار اخذ رأی منوط به حضور حداقل دو سوم مجموع نمایندگان (۱۸۰ نفر) می باشد و اکثریت مطلق آراء وقتی حاصل می شود که بیش از نصف نمایندگان صاحب رأی حاضر، رأی مثبت دهند، مگر در مواردی که قانون اساسی یا در آیین نامه یا به موجب قانون دیگر نصاب دیگری تعیین شده باشد.

تبصره ۱ـ برای ادامهٔ مذاکرات حضور حداقل نصف مجموع نمایندگان (۱۳۵ نفر) ضروری است.

تبصره ۲ـ جلسات رسمی با تلاوت آیاتی چند از قرآن مجید که حتی الامکان متناسب جلسه آن روز باشد آغاز خواهد شد.

نطق قبل از دستور

ماده ۷۲ـ در هر جلسهٔ رسمی یك نفر از نمایندگان که مطلب مهمی داشته باشد و بخواهد به استحضار مجلس برساند می تواند تا یك ساعت قبل از شروع جلسه رسمی به عنوان نطق قبل از دستور در لوحه مخصوصی شخصاً ثبت نام و مطالب خود را اظهار نماید. ودو نفر دیگر از نمایندگان به نوبت طبق لیستی که با قید قرعه مشخص شده است صحبت خواهند کرد. وقت هر کدام از نمایندگان برای نطق، ۱۰ دقیقه است و می تواند تمام یا حداقل ۳ دقیقه از حق خود را به یك نفر نماینده دیگر واگذار نماید.

مجموع این نطقها در هر جلسه نبایستی از نیم ساعت تجاوز نماید.

تبصره ـ هیچ یك از نمایندگان نمی توانند برای نطق قبل ازدستور در هر ماه بیش از یك بار ثبت نام ویا ازوقت دیگری استفاده نماید مگر با تشخیص هیئت رئیسه که فقط برای یك بار دیگر معتبر خواهد بود.

مبحث سوم
مقررات مربوط به مذاکرات مجلس ـ جلوگیری از تخلفات ـ ترتیب و مدت نطق ـ کفایت مذاکرات

ماده ۷۳ـ موضوعهایی که طبق دستور در مجلس مطرح می شود باید از یك ساعت قبل از موقع انعقاد جلسه در ورقهٔ مخصوصی که خارج از جلسه نصب می شود ثبت و مخالف و موافق با تفکیك کلیات و هر یك از مواد در آن ورقه در ستون مخصوص شخصاً ثبت نام می نماید. حق تقدم نطق با کسانی است که ثبت نام کرده باشند و به ترتیب یك مخالف و یك موافق نطق خواهند کرد. در صورتی که مخالف یا موافقی ثبت نام نکرده باشد نمایندگان مخالف و موافق در مجلس می توانند کتبا نوبت بگیرند و مخالف و موافق با تناوب صحبت کنند. اگر هیچ مخالفی وجود نداشته باشد موافقان نمی توانند صحبت کنند. و اگر موافقی موجود نباشد، مخالفان می توانند به ترتیب صحبت کنند. منشیان اسامی نمایندگانی را که در جلسه کتبا اجازه صحبت می خواهند به ترتیب وصول ثبت می کنند و به رئیس می دهند.

تبصره ـ در صورتی که اصل طرح یا لایحه ای مخالف نداشته باشد غیر از نماینده دولت و یا مخبر به عنوان موافق کسی صحبت نخواهد کرد.

ماده ۷۴ـ هرگاه هنگام بحث دربارهٔ لوایح و طرحها، نخست وزیر، وزیران و معاونان آنها همچنین مخبرین کمیسیونهای مربوطه لازم بدانند، در موضوع مورد بحث با رعایت مواد طرح شده صحبت کنند، برای مدت تعیین شده در این آیین نامه به آنها اجازه داده خواهد شد.

جلوگیری از تخلفات

ماده ۷۵ـ ناطق نباید از موضوع مورد بحث خارج شود و در غیر این صورت رئیس تذکر می دهد.

تبصره ۱ـ هرگاه رئیس تشخیص دهد که ناطق از موضوع خارج شده و در ضمن یك نطق، دو نوبت به ناطق تذکر خروج از موضوع را بدهد و باز ناطق ادامه دهد، دفعهٔ سوم رئیس مجلس می تواند ناطق را از ادامهٔ نطق در آن موضوع در تمام جلسه منع نماید مگر اینکه مجلس ادامه صحبت را تأیید کند.

تبصره ۲ـ قطع کلام ناطق و عدم مراعات سکوت از طرف نمایندگان و هرگونه تهمت و توهین و ایرادگیریهای شخصی و حرکات و تظاهراتی که موجب بی نظمی مجلس باشد، ممنوع است و مرتکب مشمول مجازات مندرج در این آیین نامه خواهد گردید. و رئیس

مجلس مسئول جلوگیری از این تخلفات است.

ترتیب و مدت نطق

ماده ۷۶ـ ترتیب و مدت نطق بدین شرح است.

الف ـ مدت نطق در جلسه علنی به قرار زیر خواهد بود.

۱ـ برای استیضاح یك وزیر دو ساعت و برای استیضاح دولت و یا بیش از یك وزیر چهار ساعت. استیضاح کنندگان می توانند از بین خود یك یا چند نفر را برای بحث در موضوع استیضاح معرفی نمایند ولی در هر حال مجموع نطقهای استیضاح کنندگان نباید از مدت فوق تجاوز نماید.

۲ـ برای اظهارات مجموع مخالفین و نیز مجموع موافقین در مورد اصل هر لایحه و طرح در شور اول و نیز برای توجیه لوایح و طرحهای قانونی و توضیحات مخبر و یا وزیری که از لایحه دفاع می نماید ۴۵ دقیقه، در مورد لوایح مهم و مفصل می توان اوقات فوق را با پیشنهاد رئیس و یا ده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس تا دو برابر افزایش داد.

تبصره ـ در اصل طرحها و لوایح که موافق و مخالف یا موافقین و یا مخالفین ثبت نام می نمایند هر کدام از موافق و مخالف یا موافقین و مخالفین حداکثر در موافقت یا در مخالفت ده دقیقه صحبت خواهند کرد.

۳ـ برای هر یك از موافقان و مخالفان در برنامه و معرفی اعضای دولت حداکثر نیم ساعت.

۴ـ سؤال از وزیر و همچنین توضیحات تکمیلی در مورد استیضاح حداکثر ۱۵ دقیقه خواهد بود.

تبصره ـ نماینده در توضیح سؤال خود ۵ (پنج) دقیقه و پس از اتمام یا قسمتی از پاسخ وزیر ۱۰ دقیقه می تواند صحبت نماید، جواب وزیر که باید مربوط به موضوع سؤال باشد جمعاً نباید از ۱۵ دقیقه تجاوز نماید. وزیر می تواند استفاده از قسمتی از وقت خود را به بعد از صحبت نهایی سؤال کننده موکول نماید.

۵ـ مدت دفاع از توهین و تحریف نطق حداکثر ۱۰ دقیقه.

۶ـ برای مخالفت و موافقت نسبت به هر یك از مواد لوایح و طرحها و نیز برای توضیح پیشنهادهای اصلاحی نسبت به مواد لوایح و طرحها اعم از فردی و جمعی و برای توجیه پیشنهاد کفایت مذاکرات و یا مخالفت با آن و توضیح پیشنهاد فوریت و عدم آن و پیشنهاد مسکوت ماندن و مخالفت با آن و پیشنهاد تنفس و اخذ رأی مخفی و اخطار آیین نامه ای و یا اخطار قانونی و پیشنهاد انواع رأی در مورد استیضاح هر یك حداکثر ۵ دقیقه.

ب ـ در تمام موارد مذکور در بند الف در صورتی که ضرورت اقتضاء کند ممکن است استثنائاً بدون مذاکره و با پیشنهاد رئیس و تصویب مجلس مدت نطق و شور اضافه شود.

ج ـ برای مذاکره در باب کلیات لایحهٔ بودجهٔ سالانه کشور ۱۰ ساعت و برای هر ناطق نیم ساعت و برای متمم بودجه و یك دوازدهم یا دو دوازدهم ۵ ساعت و برای هر ناطق نیم ساعت.

د ـ برای مسائل مهم مربوط به سیاست خارجی از قبیل عهدنامه‌ها و مقاوله نامه‌ها و موافقتنامه‌های بین المللی حداکثر ۵ ساعت خواهد بود و در صورت تجاوز از وقت طرحها و لوایح معمولی مشمول کفایت مذاکرات با تصویب دو سوم آراء حاضرین صاحب رأی خواهد شد. نطق هر فرد در مورد مسائل سیاست خارجی حداکثر نیم ساعت خواهد بود.

ماده ۷۷ ـ اگر در ضمن مذاکره صریحاً یا تلویحاً نسبت سوئی به یکی از نمایندگان داده شود یا عقیده و اظهار او را برخلاف جلوه دهند و نماینده مذکور برای رد آن نسبت یا رفع اشتباه در همان جلسه یا در جلسه بعد اجازه نطق بخواهد، بدون رعایت نوبت تا ۱۰ دقیقه اجازه نطق داده می شود.

کفایت مذاکرات

ماده ۷۸ ـ مواردی که می توان پیشنهاد کفایت مذاکرات داد. هرگاه مذاکرات لازم و کافی به عمل آمد برای جلوگیری از تکرار مطالب و اتلاف وقت هر یك از نمایندگان می توانند کفایت مذاکره را پیشنهاد نمایند اولین پیشنهاد کننده به ترتیب مندرج در بند ۶ مادهٔ ۷۶ دلایل خود را به عنوان موافق اظهار و اگر مخالفی باشد علل مخالفت خود را بیان می کند و پس از آن رأی گرفته می شود، مدت صحبت برای هر یك از این موارد ۵ دقیقه است. در صورتی که نسبت به مطلبی پیشنهاد کفایت مذاکره به تصویب نرسید و پس از ادامه مذاکرات برای باردوم پیشنهاد کفایت مذاکرات داده شد بدون توضیح و مباحثه رأی گرفته می شود پس از رأی به کفایت مذاکرات و اعلام ختم آن از طرف رئیس دیگر به نماینده ای در آن باب اجازه نطق داده نمی شود.

موقع و دستور جلسه بعد

ماده ۷۹ ـ رئیس قبل از ختم هر جلسه، روز و ساعت تشکیل و دستور جلسه بعد را طبق ماده ۷۰ اعلام می نماید که در صورت مشروح مذاکرات درج شود مگر در موارد اضطراری (به تشخیص هیئت رئیسه) که حداقل ۲۴ ساعت قبل از تشکیل جلسه باید به طور رسمی اعلام شود.

فصل پنجم
نظم جلسات ـ تعهد نمایندگان به حفظ حیثیات مجلس ـ اقدامات برای حفظ نظم ـ تذکر ـ اخطار ـ توبیخ

نظم جلسات

ماده ۸۰ـ در صورتی که در مجلس بی نظمی و تشنج حاصل شود که مانع ادامه کار مجلس باشد، و رئیس نتواند از آن جلوگیری نماید در جای خود قیام می نماید. هرگاه برخاستن رئیس موجب آرامش نشود جلسه را به مدت ۱۵ دقیقه به عنوان تنفس تعطیل می کند و نمایندگان از جلسه خارج می شوند. پس از انقضای پانزده دقیقه مجدداً جلسه تشکیل می شود. هرگاه بی نظمی و تشنج تجدید شود، رئیس جلسه را ختم و آن را به روز دیگر موکول می نماید.

تعهد نمایندگان به حفظ حیثیات مجلس ـ اقدامات برای حفظ نظم

ماده ۸۱ـ نمایندگان مجلس بر اساس مسئولیت نمایندگی خود را متعهد و ملزم به حفظ حیثیات مجلس و نمایندگان و رعایت نظم و نوبت و اجرای آیین نامهٔ داخلی می دانند. در مواردی که احیاناً نماینده ای رعایت تعهدات فوق را ننماید اقدامات ذیل به ترتیب از طرف رئیس و هیئت رئیسه به عمل خواهد آمد.

۱ـ تذکر شفاهی ۲ـ اخطار ۳ـ توبیخ و احضار متخلف در جلسه هیئت رئیسه.

تذکر

ماده ۸۲ـ رئیس نسبت به نمایندگانی که از موضوع مذاکره خارج می شوند و یا بدون اجازه صحبت می کنند و همچنین نسبت به نمایندگانی که به واسطهٔ عدم رعایت ماده ۷۷ یا به انحاء دیگر رعایت نظامات مجلس را نمی نمایند تذکر می دهد.

اخطار

ماده ۸۳ـ در صورتی که رئیس مجلس به یکی از نمایندگان دوبار تذکر داد و نماینده مجدداً از حدود نظم خارج گردید رئیس به او اخطار می کند.

توبیخ

ماده ۸۴ـ توبیخ که سبب درج در پرونده و گزارش در مجلس می شود در موارد ذیل اجراء می گردد.

۱ـ در صورتی که نماینده ای پس از اخطار در همان جلسه از حدود نظم خارج شود.

۲ـ در صورتی که نماینده ای ظرف مدت یك ماه چهار مرتبه در جلسات متوالی یا شش مرتبه در جلسات متناوب مورد تذکر واقع شده باشد.

۳ـ کسانی که بیش از ۳ جلسه متوالی یا ۵ جلسه متناوب تأخیر غیر مجاز داشته باشند.

فصل ششم

حضور رئیس جمهور، اعضای شورای نگهبان، نمایندگان دولت در جلسات ـ لوایح و طرحهای قانونی ـ ترتیب شور ـ شور اول و دوم ـ ترتیب اخذ رأی ـ پیشنهاد حذف یا تجزیه یا رفع ابهام ـ شور در لایحه بودجه ـ شور در عهود ، مقاوله نامه ها، قراردادها و موافقتنامه های بین المللی

مبحث اول
حضور رئیس جمهور، اعضای شورای نگهبان، نمایندگان دولت در جلسات

ماده ۸۵ـ طبق اصل هفتادم قانون اساسی، رئیس جمهوری، نخست وزیر و وزراء و مشاوران به همراهی آنها حق حضور در جلسات علنی را دارند و در صورتی که مجلس لازم بداند مکلف به حضور هستند. دعوت رئیس جمهوری به مجلس با پیشنهاد ۱۵ نفر و باید به تصویب اکثریت مطلق نمایندگان حاضر صاحب رأی برسد.

ماده ۸۶ـ اعضای شورای نگهبان طبق اصل نود و هفتم قانون اساسی می توانند در کلیه جلسات مجلس شرکت کنند ولی هنگامی که طرح یا لایحه ای با قید فوریت در دستور کار مجلس قرار بگیرد قبلا از طرف رئیس مجلس مراتب به اطلاع شورای مذکور خواهد رسید. شورای نگهبان باید در این جلسات حضور داشته و نظر خود را حتی المقدور بلافاصله پس از رأی مجلس و در غیر این صورت حداکثر تا ۲۴ ساعت اظهار نمایند.

مبحث دوم
لوایح و طرحهای قانونی ـ نحوهٔ شور در لوایح
شور اول ـ حضور پیشنهاددهنده در کمیسیون ـ شور دوم ـ ترتیب اخذ رأی

ماده ۸۷ـ لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می شود، باید اولا دارای موضوع و عنوان مشخص باشد و ثانیاً دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به طور وضوح درج شود و ثالثاً دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.

ماده ۸۸ـ کلیهٔ لوایح تقدیمی به مجلس باید به امضای نخست وزیر و وزیر مسئول رسیده باشد و در صورت نداشتن وزیر مسئول امضای نخست وزیر کافی است.

ماده ۸۹ـ لوایح قانونی با رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی باید در جلسهٔ علنی مجلس توسط وزیر مربوط و یا نماینده دولت تقدیم گردد و در موقع طرح آن نیز باید وزیر مربوط یا یکی از وزرا به تناسب موضوع حاضر باشد.

معاونان پارلمانی نخست وزیر و وزراء که رسماً به مجلس معرفی شده باشند، می توانند به جای نخست وزیر و وزراء در جلسات مجلس و کمیسیون ها برای توضیح و دفاع لازم حضور یابند.

تبصره ـ وزرا می توانند لوایحی را که به مجلس تقدیم کرده اند در هر مرحله ای از مذاکرات باشد با ذکر دلیل در جلسه علنی مسترد دارند.

ماده ۹۰ـ لوایح قانونی و بودجه های تفصیلی پس از تقدیم در جلسه علنی از طرف رئیس مجلس به کمیسیون های مربوط ارجاع و سپس در دسترس همه نمایندگان قرار می گیرد.

طرحهای قانونی

ماده ۹۱ـ طرح قانونی پیشنهادی است که با امضای حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس داده می شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از منشیان در همان جلسه به کمیسیون مربوط ارجاع می شود. طرح مزبور پس از ارجاع به کمیسیون بلافاصله طبع و توزیع خواهد شد و نسخه ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می گردد.

تبصره ۱ـ رعایت مفاد ماده ۸۷ در مورد طرحها نیز ضروری است.

تبصره ۲ـ نمایندگان مجلس و دولت نمی توانند یك لایحه یا طرح قانونی را که بیش از یك ماده دارد به عنوان مادهٔ واحده پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند. درصورتی که طرح یا لایحه مشتمل بر بیش از یك ماده باشد باید مواد و تبصره ها جزء به جزء طرح و مورد شور قرار گیرد.

ماده ۹۲ـ امضاء کنندگان طرح قانونی حق دارند در کمیسیون مربوط که طرح آنها مطرح است برای ادای توضیح حاضر شوند و کمیسیون تاریخ بحث پیرامون طرح را به امضاء کنندگان اعلام می نماید.

ماده ۹۳ـ پس از وصول و اعلام طرح قانونی در مجلس امضاء کنندگان آن طرح حق استرداد امضای خود را ندارند و غیبت بعضی امضاء کنندگان مانع اعلام طرح در مجلس نخواهد بود.

ماده ۹۴ـ در مواردی که لایحه یا طرح قانونی مربوط به امور داخلی مجلس نباشد از

طریق هیئت رئیسه به وزیر یا مسئول اجرایی مربوطه رسماً اطلاع داده می شود تا خود یا معاون او که رسماً به مجلس معرفی شده باشد در جلسه علنی حاضر شود و مذاکرات در حضور او به عمل آید و حق دارد اظهار عقیده نماید. در صورت اطلاع و عدم حضور وزیر یا معاون بدون عذر موجه از طرف رئیس مجلس مورد مواخذه قرار خواهد گرفت و به هر صورت در همان جلسه حتی با عدم حضور وزیر یا مسئول اجرایی مربوطه لایحه یا طرح مزبور مورد شور قرار خواهد گرفت و اخذ تصمیم نهایی موکول به موافقت مجلس است.

ماده ۹۵ـ اگر طرحی مورد تصویب مجلس یا کمیسیون ارجاع شده طبق اصل ۸۵ قانون اساسی واقع نشد، بدون تغییر اساسی تا شش ماه دیگر نمی توان آن را مجدداً به مجلس پیشنهاد نمود مگر با تقاضای ۵۰ نفر نماینده و تصویب مجلس.

ترتیب شور لوایح و طرحهای قانونی

ماده ۹۶ـ به طور کلی تمام لوایح و طرحها به استثنای لوایح و طرحهای فوری و مربوط به بودجه و تفسیر قوانین عادی و سایر مواردی که در این آیین نامه برای شور در آن موارد ترتیب خاص دیگری معین شده است دو شوری خواهد بود. فاصلهٔ بین دو شور حداقل باید پنج روز باشد.

شور اول

ماده ۹۷ـ موقعی که گزارش کمیسیون های مربوط در خصوص لایحه یا طرح عادی برای شور اول در جلسه علنی مطرح می گردد دربارهٔ نقاط ضعف و قوت و نقایص و امتیازات و لزوم یا عدم لزوم طرح و لایحه با رعایت مادهٔ ۷۶ در کلیات و مواد مذاکره می شود و پس از آن نسبت به اصل لایحه یا طرح رأی گیری به عمل می آید. هرگاه رأی موافق داده شد، پیشنهادهای کتبی واصله به هیئت رئیسه نسبت به هر یك از مواد و همچنین مواد الحاقیه که هر دو باید کاملا مربوط به موضوع و مواد لایحه یا طرح باشد به کمیسیون ارجاع می شود و با طبع و توزیع در دسترس کلیه نمایندگان قرار می گیرد.

ماده ۹۸ـ پیشنهادهای اصلاحی که در فاصلهٔ شور اول و دوم داده می شود، باید به هیئت رئیسهٔ کمیسیون مربوط تحویل و لااقل ۲۴ ساعت قبل از شروع شور دوم در کمیسیون طبع و بین نمایندگان توزیع شود.

حضور پیشنهاددهنده در کمیسیون

ماده ۹۹ـ کلیهٔ پیشنهاددهندگان، خواه در شور اول و خواه در فاصله بین شور اول ودوم می توانند در کمیسیون مربوطه حاضر شوند و توضیحات لازم دربارهٔ پیشنهاد خود را بدهند. کمیسیون موظف است کتبا لااقل ۲۴ ساعت قبل از طرح پیشنهاد،

پیشنهاددهندگان را به جلسات کمیسیون دعوت کند.

تبصره ـ کمیسیون ها موظف اند در موقع رسیدگی به لوایح و طرحها ازوزرا یامعاونین پارلمانی مربوطه دعوت به عمل آورند.

شور دوم

ماده ۱۰۰ ـ در شور دوم گزارش کمیسیون در مجلس مطرح می شود و پیشنهاد تازه قبول نمی شود ولی پیشنهادهایی که در شور اول و در مهلت مقرر بعد از آن به کمیسیون داده شده ومورد توجه و تصویب کمیسیون واقع نگردیده پیشنهاددهنده به ترتیب موادمی تواند آن را در مجلس مطرح کند (جز در مواردی که پیشنهاددهنده دعوت کمیسیون را برای حضور در کمیسیون نپذیرفته باشد) در این صورت پیشنهاددهنده و یا یکی از پیشنهاددهندگان با توافق اکثر آنها (در مورد پیشنهاد جمعی) می تواند برای هر پیشنهاد مدت پنج دقیقه توضیح بدهد و پس از اظهار نظر یك مخالف و یك موافق دربارهٔ پیشنهاد و در صورت لزوم توضیحات مخبر یا نماینده دولت نسبت به پیشنهاد مزبور اخذ رأی به عمل می آید و پس از رد یا قبول پیشنهاد نسبت به اصل ماده رأی گیری به عمل می آید و چنانچه به تصویب نرسید نسبت به حذف ماده بدون مذاکره رأی گیری خواهد شد و در صورتی که حذف ماده به تصویب نرسید پیشنهادهای اصلاحی تازه در همان جلسه پذیرفته می شود.

تبصره ۱ ـ در شور دوم دربارهٔ اصل مواد مذاکره به عمل نمی آید مگر در صورتی که در گزارش شور دوم کمیسیون مواد جدیدی اضافه شده باشد و یا به تشخیص هیئت رئیسه در بعضی مواد تغییرات کلی داده شده باشد در این صورت اولین فردی که به عنوان مخالف این قبیل مواد با ذکر شماره ماده که قبلا در تابلو مخصوص ثبت نام کرده به مدت پنج دقیقه صحبت می کند و آن گاه موافق به مدت پنج دقیقه و در صورت لزوم مخبر و یا نماینده دولت صحبت می کند سپس رأی گیری درباره آن ماده یا مواد به عمل می آید.

تبصره ۲ ـ چنانچه کمیسیون بعضی از مواد طرح یا لایحه در شور دوم را حذف کرده باشد در شور دوم مجلس هر یك از نمایندگان می توانند همان ماده را پیشنهاد نمایند و پس از بحث طبق ماده ۱۰۰ نسبت به خود آن ماده رأی گیری به عمل می آید و چنانچه اصل ماده تصویب شد پیشنهادهای اصلاحی که قبلا به کمیسیون داده شده باشد قابل طرح و بحث و رأی گیری می باشد.

ماده ۱۰۱ ـ در شور دوم در صورتی که پیشنهادهای مشابه رسیده باشد فقط پیشنهادی که با تشخیص هیئت رئیسه مجلس جامع تر است مطرح خواهد شد.

ماده ۱۰۲ ـ اصلاحاتی که در ماده ای پیشنهاد می گردد قبل از خود ماده دربارهٔ آنها در

مجلس رأی گرفته می شود.

ماده ۱۰۳ـ پس از خاتمهٔ شور دوم در ماده واحده یا مواد در طرحها و لوایح عادی و بعد از شور در لوایح و طرحهای فوری به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس شور نهایی در مجموع لایحه یا طرح جهت مرتب نمودن فصول و مواد و الفاظ و عبارات به عمل خواهد آمد و حداکثر زمانی که به مجموع نمایندگان موافق و مخالف برای اظهار نظر در مجموع به عنوان آخرین شور داده می شود نیم ساعت است که هر یك از موافقین و مخالفین پنج دقیقه نظرات خود را نسبت به لایحه یا طرح اظهار می نماید و همچنین مجلس می تواند به طریق فوق لوایح و یا طرحهای غیر فوری را مجدداً به کمیسیون ارجاع نماید تا کمیسیون ظرف پنج روز فصول و مواد آن را اصلاح و مرتب نموده و برای اخذ رأی قطعی به مجلس عودت دهد.

ماده ۱۰۴ـ هر نوع سؤالات توضیحی نمایندگان ضمن شور اول یا شور دوم لوایح و طرحها که مربوط به موضوعات مورد بحث می باشد در مجلس کتباً به رئیس تقدیم تا به مخبر کمیسیون مربوط یا به نماینده دولت داده شود که به هنگام توضیح و با توجیه به آنها پاسخ داده شود.

تبصره ـ در شور دربارهٔ طرحهای دو فوریتی پاسخگویی به سؤالات کتبی و توضیح و توجیه به عهدهٔ یکی از پیشنهادکنندگان طرح با موافقت اکثر آنها خواهد بود و دربارهٔ طرحهای یك فوریتی و عادی پاسخگویی به عهده یکی از پیشنهاددهندگان و یا مخبر کمیسیون مربوط خواهد بود.

ماده ۱۰۵ـ هنگام بحث نسبت به هر ماده هرگاه پیشنهاد حذف تمام یا قسمتی از ماده یا رفع ابهام از آن بشود پس از توضیح پیشنهاددهنده و اظهارات یك مخالف و یك موافق نسبت به پیشنهاد اخذ رأی به عمل خواهد آمد. در صورت تصویب پیشنهاد نسبت به بقیهٔ ماده بحث و اخذ رأی به عمل خواهد آمد.

مبحث سوم

شور در لایحه بودجه ـ شور در عهود، مقاوله نامه ها، قراردادها و موافقتنامه های بین المللی.

شور در لایحهٔ بودجه

ماده ۱۰۶ـ لایحهٔ بودجه کل کشور و یا چند دوازدهم و متمم آن یك شوری خواهد بود و دربارهٔ کلیهٔ پیشنهادهای اصلاحی و یا الحاقی طبق معمول عمل خواهد شد.

ماده ۱۰۷ـ هنگام طرح لایحهٔ بودجه در مجلس جلسات باید بلا انقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی ۴ ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور ومذاکره پایان نیافته ورأی مجلس اخذ نشده است ازدستور خارج نمی شود وهیچ لایحه یا طرح دیگر نمی تواند مطرح شود مگر لایحه یك یا چند دوازدهم بودجه درصورت ضرورت.

تبصره ـ اگر مطالب فوری وفوتی اعم ازلوایح وطرحهای دوفوریتی وغیره پیش آید که به تشخیص مجلس تأخیر آن موجب زیان جبران ناپذیری باشد در این صورت برای طرح و تصویب آن زمانی معین می شود.

شور در عهود، مقاوله نامه ها، قراردادها و موافقتنامه های بین المللی.

ماده ۱۰۸ هر گاه دولت ضمن تقدیم لایحه قانونی به مجلس تقاضای تصویب هر نوع عهدنامه، مقاوله نامه، قرارداد یا موافقتنامه ای را که با یکی از دولتهای خارجی یا اتحادیه های بین المللی بسته می شود بنماید مواد عهدنامه، مقاوله نامه، قرارداد و یا موافقتنامه باید ضمیمه لایحه قانونی مذکور باشد.

ماده ۱۰۹ ـ مواد عهدنامه، مقاوله نامه، قراردادیا موافقتنامه مذکور درماده فوق پس از اعلام وصول آن درمجلس بلافاصله طبع ودرمیان نمایندگان توزیع می شود وبه کمیسیون مربوط ارجاع می گردد و در صورتی که دولت برای آن قید مهم قائل شده باشد و یا کمیسیون مربوط تا یك هفته چنین قیدی پیشنهاد کند رسیدگی به این قید بلافاصله در دستور کار مجلس قرار می گیرد تا مجلس آن را بررسی و به رأی بگذارد.

ماده ۱۱۰ ـ طریقهٔ رسیدگی به قید اهمیت درمجلس همان طریقهٔ رسیدگی به تقاضای فوریت خواهد بود ودرصورتی که این قید به تصویب مجلس برسد رسیدگی به عهدنامه، مقاوله نامه، قراردادویا موافقتنامه با طریقه خاصی که درهمین آیین نامه پیش بینی شده به عمل خواهد آمد.

ماده ۱۱۱ـ درصورتی که قید اهمیت به تصویب مجلس نرسد یا در این باره از ناحیهٔ دولت یا کمیسیون مربوط تقاضایی به عمل نیاید، عهدنامه، مقاوله نامه، قرارداد و یا موافقتنامه عادی تلقی شده ومجلس به این طریق عمل خواهد کرد که لایحهٔ تقدیمی دولت یك شوری بوده وپس ازصحبت دومخالف ودوموافق درکلیات وجزئیات هر کدام حداکثر به مدت ۱۵ دقیقه به رأی گذشته می شود وپس ازتصویب یا رد آن درهر دوصورت نظرات نمایندگان ازطریق کمیسیون به دولت ابلاغ خواهد شد.

ماده ۱۱۲ ـ درصورتی که مجلس قید اهمیت را تصویب نکند رسیدگی به آن مثل لوایح

معمولی دیگر دو شوری خواهد بود.

ماده ۱۱۳ـ در شور اول دربارهٔ کلیات با توجه به مواد طبق ماده مربوطه بحث خواهد شد و اعتراضات به بعضی از شرایط و مواد قرارداد به عنوان پیشنهاد کتبی به کمیسیون ارجاع می گردد و این پیشنهادات باید ۲۴ ساعت قبل ازطرح در کمیسیون طبع ودر بین نمایندگان توزیع شود.

ماده ۱۱۴ـ در شور دوم کمیسیون موارد اعتراض و پیشنهادات نمایندگان و همچنین نظر خود را درباره این موارد و اصلاحات یا تصویب و یا رد لایحه دولت بدون وارد کردن تغییراتی در موادد در مجلس مطرح می کند وآن گاه تنهادرباره مواردا عتراض نمایندگان که به طور کتبی ودرمهلت مقرر به کمیسیون داده شده باشد به ترتیب نماینده اعتراض کننده و یك مخالف ویك موافق هر کدام به مدت ۵ دقیقه صحبت می کنند وسپس دربارهٔ وارد بودن و یا نبودن اعتراض رأی گیری به عمل می آید. پس از پایان یافتن رأی گیری نسبت به اعتراضات درصورتی که مجلس اعتراضها را وارد بداند بدین طریق رأی می دهد که دولت را موظف می کند در مسائل مورد اعتراض با طرف متعاهد مجدداً داخل مذاکره و گفتگو شود. لایحه تا پایان مذاکرات مجدد در دستور مجلس خواهد بود ودر صورت رد اعتراض مجلس رأی قطعی خود را نسبت به لایحه پیشنهادی دولت خواهد داد.

فصل هفتم

ترتیب تقدیم لوایح وطرحها ـ رد وسلب فوریت ـ اخطار قانونی وآیین نامه ای ـ مسکوت ماندن لوایح و طرحها، اعلام رأی مجلس

ترتیب تقدیم لوایح و طرحها

ماده ۱۱۵ـ لوایح وطرحها ۴ قسم است عادی ویك فوریتی ودوفوریتی وسه فوریتی.

ماده ۱۱۶ـ لوایح و طرحهای یك فوریتی آن است که پس از تصویب فوریت به کمیسیون ارجاع می شود تا خارج از نوبت مورد بررسی قرار گیرد و لوایح طرحهای دو فوریتی آن است که پس از تصویب دو فوریت بلافاصله به طبع و توزیع آن اقدام و ۲۴ ساعت پس ازتوزیع درمجلس مطرح می شود. لایحه وطرح سه فوریتی آن است که وقتی که سه فوریتی طرح یا لایحه به تصویب مجلس رسید در همان جلسه وارد دستور می گردد. در موقعی که فوریت طرح یا لایحه تقاضا می شود باید در همان جلسه در باب لزوم و عدم لزوم فوریت پس از توضیح پیشنهادکننده یا یکی از پیشنهادکنندگان و اظهارات یك

مخالف ویك موافق (هر یك در حدود ۵ دقیقه) رأی گرفته شود. اگر تقاضای یك یا دوفوریت ضمن لایحه و یا طرحی که در مجلس مطرح است نشده باشد ۱۵ نفر از نمایندگان نیز می توانند کتبا تقاضای یك فوریت و یا دو فوریت آن لایحه یا طرح را بنمایند که در این صورت بدون مباحثه در اصل مطلب در باب فوریت اخذ رأی به عمل می آید. تقاضای دو فوریتی و سه فوریتی بودن طبق ماده ۷۰ در حکم تقاضای تغییر دستور است.

تبصره ۱ـ در تصویب سه فوریت بعد از صحبت ۲ مخالف ودوموافق موافقت دوسوم آراء حاضران لازم است و فقط در موارد اضطراری می شود تقاضای سه فوریت نمود.

تبصره ۲ـ درصورتی که تقاضای سه فوریت یادوفوریت لایحه یا طرح تصویب نشود، ممکن است در همان جلسه مطابق آیین نامه تقاضای فوریتهای دیگر به عمل آید و در صورت عدم تصویب اصل فوریت به صورت عادی عمل می شود.

ماده ۱۱۷ـ فوریت لوایح یا طرحها باید مستند به دلایل محکم برای لزوم سرعت تصویب باشد ودوفوری بودن لوایح و طرحها موقعی مطرح می شود که تصویب آن از لحاظ امکان وقوع خسارت و فوت فرصت مستلزم سرعت فوق العاده باشد وهمچنین ۳ فوری بودن لوایح و طرحها موقعی مطرح می شود که با دلایل اضطرار همراه باشد.

تبصره ـ لوایح وطرحهای فوریت دارزمانی قابل طرح درمجلس هست که اصل لایحه یا طرح در میان نمایندگان هر چند در جلسه رسمی توزیع شده باشد.

ماده ۱۱۸ـ در موقع طرح لوایح وطرحهایی که فوریت آن تصویب شده باشد بدواً در اصل آن مذاکره می شود و پس از آن برای ورود در شور در ماده واحده یا مواد رأی گرفته می شود. و راجع به هر یك از مواد جداگانه مذاکره به عمل می آید و اخذ رأی می شود.

درلوایح وطرحهای دوفوریتی وسه فوریتی هر اصلاح یاماده الحاقیه که پیشنهاد شود بایددلایل آن ظرف ۵ دقیقه ازطرف پیشنهاددهنده بیان شود. پس ازاظهارات یك مخالف و یك موافق و وزیر و یا معاون پارلمانی هر یك حداکثر به مدت ۵ دقیقه اخذ رأی به عمل می آید و در صورت تصویب در لایحه منظور می گردد.

تبصره ۱ـ در موارد سه فوریتی هر لایحه یا طرح پیشنهادها در طول مذاکره پذیرفته می شود ودر موارد یك فوریتی و یا دو فوریتی پیشنهادهای مربوط به هر ماده در صورتی مورد بحث قرارمی گیرد که قبل ازشروع بحث درآن ماده کتباً به هیئت رئیسه رسیده باشد.

تبصره ۲ـ در مورد کلیهٔ پیشنهادات لوایح و طرحهای عادی یا فوری اگر مخالفی نباشد به موافق هم اجازه صحبت داده نمی شود.

ماده ۱۱۹ـ لوایح و طرحهای یك فوریتی یك شوری است و پس از وصول گزارش

کمیسیون خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار می گیرد و یك نوبت درباره آن شور به عمل می آید بدین ترتیب که بدواً در اصل آن و پس از آن در باب ماده واحده یا مواد مذاکره و اخذ رأی به عمل می آید.

هرگاه ورود در شور ماده واحده یا مواد تصویب نشد آن طرح یا لایحه رد شده محسوب خواهد شد.

ماده ۱۲۰ـ تا زمانی که مجلس فوریت لایحه یا طرحی را تصویب نکند یا پس از تصویب در اثر تقاضای دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان قبل از ورود در شور ماده واحده یا مواد سلب فوریت آن را تصویب کند ادامهٔ بررسی به طور عادی صورت خواهد گرفت، تقاضای سلب هر فوریت برای هر لایحه یا طرح فقط یك بار به عمل خواهد آمد.

ماده ۱۲۱ـ نمایندگان حق دارند حداقل با پیشنهاد ۱۵ نفر از مجلس کتباً تقاضا نمایند که طرح یا لایحه قانونی که به مجلس واصل شده است برای مدتی حداکثر تا شش ماه مسکوت بماند. در این قبیل موارد پس از توضیح یکی از پیشنهاددهندگان به مدت پنج دقیقه و پاسخ آن از طرف یك مخالف با رعایت اختصار کامل (۵ دقیقه) رأی گرفته می شود. تقاضای مسکوت ماندن در هر لایحه و طرح فقط برای یك مرتبه ممکن است به عمل آید.

تذکر قانونی ـ اخطار آیین نامه ای

ماده ۱۲۲ـ اخطار راجع به منافی بودن لوایح و طرحها با قانون اساسی کشور یا آیین نامهٔ داخلی مجلس مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می کند و باید با استناد به اصل یا ماده مربوطه حداکثر ظرف ۵ دقیقه به عمل آید. در صورتی که اخطار مربوط به ادارهٔ مجلس باشد رئیس مجلس در صورت لزوم به اختصار پاسخ خواهد داد و اگر برای توجه نمایندگان باشد به اخطار اکتفاء خواهد شد.

ماده ۱۲۳ـ نمایندگان در صورتی که تخلف نسبت به اجرای آیین نامهٔ داخلی مجلس مشاهده نمایند حق دارند بلافاصله مورد تخلف را با استناد به مادهٔ مربوطه بدون خروج از موضوع حداکثر ظرف ۵ دقیقه تذکر دهند.

فصل هشتم
اقسام اخذ رأی ـ اکثریت تام و نسبی ـ لزوم تأیید مصوبات مجلس به وسیلهٔ شورای نگهبان
مبحث اول
طرق اخذ رأی ـ اکثریت تام و نسبی

طرق اخذ رأی

ماده ۱۲۴ـ اخذ رأی در مجلس به ۳ طریق انجام می‌گیرد.
۱ـ با قیام و قعود.
۲ـ رأی علنی با ورقه.
۳ـ رأی مخفی با ورقه یا با مهره.

ماده ۱۲۵ـ به طور کلی در تمام موارد با قیام و قعود رأی گرفته می‌شود مگر در مواردی که آیین‌نامه طریق خاص برای اخذ رأی پیش‌بینی کرده باشد.

اخذ رأی علنی با ورقه

ماده ۱۲۶ـ در موارد زیر اخذ رأی علنی با ورقه الزامی است.
۱ـ در مورد اخذ رأی اعتماد به دولت هنگام معرفی و یا پس از استیضاح.
۲ـ هنگامی که حداقل ۲۵ نفر از نمایندگان حاضر در جلسه، اخذ رأی علنی با ورقه را کتباً تقاضا نمایند. (موارد مذکور در ماده ۲۸ و ۱۲۸ و ۱۲۹ و ۱۳۲ مستثنی است).

ماده ۱۲۷ـ ترتیب اخذ رأی علنی با ورقه به قرار زیر است:

هر نماینده دارای سه نوع کارت سفید و کبود و زرد است که اسم آن نماینده روی کارتها چاپ شده است. کارت سفید علامت قبول و کارت کبود علامت رد و کارت زرد علامت امتناع است. هنگام اخذ رأی علنی با ورقه نمایندگان کارت سفید یا کبود یا زرد خودشان را که نامشان روی آن ثبت شده با نظارت منشیان در گلدانها می‌ریزند. نمایندگانی که رأی ندهند و یا بعد از اعلام اخذ رأی از تالار جلسه خارج شوند ممتنع محسوب می‌گردند.

تبصره ـ اسامی موافقین و مخالفین و ممتنعین بدون اینکه در جلسه قرائت شود در صورت مشروح مذاکرات مجلس ثبت می‌گردد.

ماده ۱۲۸ـ در موارد زیر اخذ رأی مخفی با ورقه الزامی است:

۱ـ انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان، هیئت رئیسهٔ مجلس و نیز سایر انتخابات راجع به اشخاص و رأی تمایل به نخست‌وزیر.
۲ـ هنگامی که حداقل ۲۵ نفر از نمایندگان حاضر در جلسه، اخذ رأی مخفی با ورقه‌را کتبا تقاضا نمایند. (موارد مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۲۶ و ماده ۱۳۲ مستثنی است).
ماده ۱۲۹ـ در مواردی که نتیجهٔ اخذ رأی با قیام وقعود مشکوك باشد بدون بحث با اخذ رأی با ورقه رفع تردید به عمل می آید.
ماده ۱۳۰ـ انتخابات هیئت رئیسهٔ کمیسیونها و شعب با رأی مخفی و با ورقه به عمل خواهد آمد.

اخذ رأی با مهرهٔ سیاه و سفید

ماده ۱۳۱ـ هنگام اخذ رأی اسامی نمایندگان یك یك به وسیلهٔ یکی ازمنشیان خوانده می شود و نمایندگان باید در محل نطق حاضر شده وهر نماینده یك مهره سیاه ویك مهره سفید تحویل بگیرد و مهره مورد نظر خود را در گلدان رأی که روی تریبون قرار دارد بیندازد وپس ازدادن رأی مهره دیگر را در گلدان دیگری که دور از محل تریبون گذاشته می شود می اندازد. مهرهٔ سفید علامت موافق و مهرهٔ سیاه علامت مخالف است.
رأی با مهره موقعی انجام می شود که ۲۵ نفر از نمایندگان درخواست رأی مخفی با مهره را بنمایند.
ماده ۱۳۲ـ در موارد زیر اخذ رأی با قیام وقعود حتمی است و به هیچ طریق دیگری به عمل نخواهد آمد.
۱ـ در تفسیر و توضیح یکی ازمواد این آیین نامه که اختلافی حاصل ومنجر به اخذ رأی شود.
۲ـ مطالبی که در مجلس قرائت و تقاضای بحث در آن شود.
۳ـ در تغییر دستور بر طبق ماده ۷۰.
۴ـ در کفایت مذاکرات.
۵ـ در رأی به قسمتهای تجزیه شده.
۶ـ مسکوت ماندن بحث در لوایح و طرحهای قانونی.
۷ـ در حق تقدم در دستور.
۸ـ ورود مطلبی در دستور.
۹ـ در فوریتها.

۱۰ـ در تمدید مدت نطق.

تبصره ـ درصورت تعارض دوتقاضای رأی علنی ومخفی با رأی مجلس بدون بحث رفع تعارض به عمل می آید.

ماده ۱۳۳ـ در کلیه موارد نتیجه رأی مجلس باید صریحاً به وسیلهٔ رئیس اعلام گردد.

ماده ۱۳۴ـ اسامی کلیه تقاضاکنندگان رأی مخفی یا رأی علنی با ورقه در صورت مشروح مذاکرات مجلس ثبت خواهد شد.

ماده ۱۳۵ـ به مجرد اعلام اخذ رأی، رئیس تعداد نمایندگان حاضر در جلسه را اعلام می نماید و بلافاصله اخذ رأی به عمل می آید.

ماده ۱۳۶ـ درصورت آماده نبودن تابلو رأی شماری، تشخیص منشیان نسبت به تعداد حاضرین قاطع است و نتیجه به وسیلهٔ رئیس اعلام می شود.

اکثریت تام و نسبی

ماده ۱۳۷ـ کلیهٔ انتخاباتی که در مجلس و کمیسیونها و شعب به عمل می آید اعم از اینکه فردی باشد یا جمعی (به استثنای انتخاب رئیس وموارد دیگری که در این آیین نامه حدنصاب دیگری برای آن تعیین شده است) به اکثریت نسبی است ودرصورت تساوی آراء یکی ازمنتخبین به حکم قرعه تعیین می شود. اسامی کلیهٔ صاحبان رأی با تعداد آراء باید در صورت مشروح مذاکرات مجلس قید شود.

ماده ۱۳۸ـ مصوبات مجلس با رأی موافق اکثریت مطلق حاضرین صاحب رأی معتبر است مگر درمواردی که درقانون اساسی واین آیین نامه نصاب دیگری معین شده باشد.

مبحث دوم
لزوم تأیید مصوبات مجلس به وسیلهٔ شورای نگهبان

ماده ۱۳۹ـ کلیهٔ مصوبات مجلس رسماً به شورای نگهبان فرستاده می شود درصورتی که ظرف ۱۰ روزپس از ابلاغ یا پس از انقضای مدت تمدید ۱۰ روزمذکور در اصل ۹۵ قانون اساسی، شورای نگهبان مخالفت خودرا اعلام نکرد، طبق اصل ۹۴ قانون اساسی مصوبات از طرف مجلس جهت امضاء به دفتر ریاست جمهوری ابلاغ می شود.

ماده ۱۴۰ـ مصوبات مجلس تا زمان اعلان نظر نهایی شورای نگهبان ازدستورخارج نمی شود. شورای نگهبان درصورت رد مصوبات مجلس موظف است دلیل رد را صریحاً

به مجلس گزارش نماید که بلافاصله تکثیر و توزیع شود.

ماده ۱۴۱ـ مصوبات غیر دو فوریتی و سه فوریتی مجلس که از طرف شورای نگهبان رد شده به کمیسیون مربوط ارسال می شود و با اعلان قبلی وقت بحث، با حضور نمایندهٔ شورای نگهبان موارد اعتراض برای اصلاح مورد بحث قرار می گیرد.

نمایندگانی که پیشنهاد اصلاحی داده اند می توانند در کمیسیون شرکت نمایند. نظر کمیسیون همراه پیشنهادهای پذیرفته نشده نمایندگان در مجلس مطرح می شود و طبق معمول شور دوم مورد بحث و رأی قرار می گیرد.

فصل نهم

مبحث اول

ابراز رأی تمایل و اعتماد به نخست وزیر و هیئت دولت

ماده ۱۴۲ـ رئیس جمهور در ظرف دو هفته بعد از استعفاء یا سقوط دولت شخصی را که نامزد نخست وزیری نموده است کتبا از طریق رئیس مجلس و یا حضوراً به مجلس معرفی می نماید. رئیس مجلس معرفی نامه را بدون آنکه بحثی روی آن به عمل آید قرائت خواهد کرد و اخذ رأی تمایل نسبت به نامزد نخست وزیری در جلسهٔ بعد بدون بحث و به صورت مخفی صورت می گیرد. در فاصلهٔ دو جلسه نمایندگان می توانند جلسات شور و تبادل نظر غیر رسمی و غیر علنی تشکیل دهند. برای ابراز تمایل آراء موافق اکثریت مطلق حاضرین صاحب رأی مناط اعتبار خواهد بود.

تبصره ـ در صورتی که اکثریت لازم برای ابراز تمایل حاصل نشد رئیس جمهور در ظرف یك هفته باید شخص دیگری را نامزد نخست وزیری بنماید تا از مجلس رأی تمایل اخذ کند.

ماده ۱۴۳ـ نخست وزیری که از مجلس رأی تمایل گرفته است حداکثر در ظرف پانزده روز اسامی هیئت وزیران که به تصویب رئیس جمهور رسیده باشد و خط مشی و اصول کلی برنامه دولت را کتباً تسلیم مجلس می نماید تا بلافاصله دستور طبع و توزیع آن از طرف رئیس مجلس داده شود.

رئیس مجلس حداکثر ۲ جلسه علنی ۵ ساعته را در اولین فرصت ممکن در دو روز متوالی به بحث و بررسی خط مشی و اصول کلی برنامه دولت و هیئت وزیران و اخذ رأی اعتماد اختصاص خواهد داد و چنانچه فوریت و ضرورتی در کار باشد با پیشنهاد ۱۵ نفر نماینده و تصویب مجلس ممکن است دو جلسهٔ مجلس در یك روز انجام شود.

نمایندگان مخالف و موافق با دولت قبلا ثبت نام و نوبت گیری خواهند کرد و حداکثر

۱۰ نفر به عنوان مخالف و موافق صحبت خواهند کرد و هر نماینده می تواند حداکثر نیم ساعت صحبت کند و مجموع مدت صحبت نخست‌وزیر و وزیران پیشنهادی برای ادای توضیحات و جواب سؤالات و دفاعهای لازم در طی دو جلسه حداکثر سه ساعت خواهد بود.

سؤالات نمایندگان در طول مدتی که برنامه دولت مطرح است از طریق هیئت رئیسه کتباً به نخست‌وزیر تسلیم می شود.

نخست‌وزیر در شروع اولین جلسه توضیحاتی را که لازم بداند به مجلس ارائه می نماید و در آخر هر جلسه خود او یا وزیران پیشنهادی به جواب سؤالها و ایرادها و دفاع خواهند پرداخت. رأی اعتماد به دولت پس از آخرین صحبت نخست‌وزیر خواهد بود مناط اعتبار رأی اعتماد اکثریت مطلق آراء نمایندگان حاضر صاحب رأی است.

تبصره ۱ـ در موارد معرفی یك یا چند وزیر (کمتر از نصف مجموع وزراء) مدت بحث برای هر یك از نمایندگان و دولت نصف وقت تعیین شده برای بحث کابینه کامل خواهد بود.

تبصره ۲ـ مجلس می تواند رای اعتماد را به هیئت وزیران و یا یك یك وزراء ابراز نماید.

مبحث دوم

تذکر ـ سؤال ـ استیضاح ـ عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور

تذکر

ماده ۱۴۴ـ در صورتی که نماینده ای صلاح اندیشی هایی داشته باشد و یا در یکی از سازمانهای دولتی یا وابسته به دولت و یا مؤسساتی که با سرمایه یا کمك مالی دولت اداره می شود یا هر نوع سازمان و موسسه که بعضا و یا کلا از وجوه عمومی اداره می شود عملیات مخالف اصول یا برخلاف قانون و مقررات قانونی مشاهده نماید یا از سوء جریان اداره ای اطلاع پیدا کند حق دارد راجع به آن موضوع توسط رئیس هر چه زودتر به وزیر مسئول و یا نخست‌وزیر کتباً تذکر دهد. رئیس در اولین فرصت مجلس تذکر او را به دولت یا مسئول مربوط ابلاغ و خلاصهٔ آن را در مجلس عنوان می نماید. وزیر مسئول و یا نخست‌وزیر باید پاسخ کتبی را مستقیماً به نماینده ابلاغ نماید.

سؤال

ماده ۱۴۵ـ هر یك از نمایندگان می توانند راجع به مسائل داخلی و خارجی کشور از دولت سؤال نمایند. سؤال باید کتبی به طور صریح و اختصار بوده و در جلسه رسمی به

رئیس مجلس داده شود و در همان جلسه عنوان آن قرائت و فوراً برای وزیر مربوط ارسال می گردد و ظرف ۴۸ ساعت تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار گیرد.

ماده ۱۴۶ـ بر طبق اصل ۸۸ قانون اساسی وزیر مورد سؤال مکلف است حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ سؤال در مجلس حضور یافته و پاسخ دهد والا از طرف رئیس مجلس بازخواست می شود مگر در مواردی که وزیر رسماً تقاضای تأخیر نموده و پس از صحبت یك مخالف و یك موافق هر کدام ۵ دقیقه در این مورد رأی گیری به عمل خواهد آمد. وزیر و نماینده ای که سؤال نموده بر طبق بند ۴ ماده ۷۶ صحبت می نمایند.

تبصره ـ در صورتی که سؤال به امضای چند نفر باشد نمایندهٔ منتخب سؤال کنندگان صحبت خواهد کرد.

ماده ۱۴۷ ـ در صورتی که سؤال کننده با پاسخ وزیر قانع نشود رئیس مجلس به تقاضای سؤال کننده موضوع را به کمیسیون تفحص ارجاع می نماید. کمیسیون مزبور مکلف است از تاریخ ارجاع سؤال بدون فوت وقت ظرف ۱۵ روز برای روشن شدن مطلب به هر طریق که صلاح بداند اعم از خواستن سوابق امر و یا اخذ توضیح کتبی یا شفاهی از شخص وزیر و هرگونه تحقیقات دیگری که لازم بداند به موضوع رسیدگی نموده گزارش خود را تنظیم و به مجلس تقدیم دارد و این گزارش در دستور هفتهٔ بعد قرار خواهد گرفت و بدون بحث در مجلس قرائت خواهد شد.

ماده ۱۴۸ـ کمیسیون اصل ۷۶

ماده ۱۴۹ـ نمایندهٔ مجلس می تواند با در نظر گرفتن اصل هشتادونهم قانون اساسی وزیر یا هیئت وزیران را مورد استیضاح قرار دهد. استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که به امضای حداقل ده نفر از نمایندگان برسد.

ماده ۱۵۰ـ تقاضای استیضاح نمایندگان از وزیر یا وزیران باید کتباً در جلسهٔ علنی به رئیس مجلس داده شود و در آن موضوع استیضاح باید صریحاً و با ذکر مورد یا موارد معین شود. تقاضای مزبور در آن جلسه یا جلسه بعد قرائت می شود و بدون مباحثه تقاضا پذیرفته شده و برای وزیر یا وزیران فرستاده می شود.

ماده ۱۵۱ـ چنانچه سؤال یا استیضاح نمایندگان با عمل نهادهای انقلابی جدید یا آینده که از بودجه دولت استفاده می نمایند و به موجب قانون در حوزهٔ اختیارات قوه اجراییه مملکت می باشند ارتباط داشته باشد، آن سؤال یا استیضاح از طریق نخست وزیر یا وزیری که نهاد مورد بحث در حوزهٔ مسئولیت او قرار گرفته صورت می گیرد.

ماده ۱۵۲ـ وزیر یا هیئت وزیران موظف اند ظرف ۱۰ روز پس از طرح استیضاح در

مجلس حضور یافته و توضیحات لازم را بدهند. تعیین وقت استیضاح در ظرف ۱۰ روز با پیشنهاد وزیر یا هیئت وزیران و تصویب هیئت رئیسه مجلس در دستور هفتگی قرار می گیرد و تعیین وقت در مدت مقرر در این ماده حتمی است.

تبصره ـ حداکثر وقت برای نخست‌وزیر یا چند وزیر به منظور دفاع از استیضاح ۵ ساعت و برای یك وزیر ۳ ساعت خواهد بود.*

ماده ۱۵۳ـ استیضاح کنندگان مجاز نخواهند بود در ضمن استدلال و توضیحات خود موضوعهای دیگری راکه به مواردا‌ستیضاح مربوط نیست موردبحث قراردهند. پس از بیانات استیضاح‌کنندگان نخست‌وزیر و یا وزیر مورد استیضاح به دفـاع از خود می پردازند.

تبصره ۱ـ بیانات استیضاح کنندگان وپاسخ آنها باید دریك یا چند جلسه متوالی ایراد شود.

تبصره ۲ـ وزیر یا وزیران مورد استیضاح می توانند حداکثر یك ساعت ازوقت دفاع خود را در اختیار یك یا دو نفر از نمایندگان موافق قرار دهند.

ماده ۱۵۴ـ پس از پاسخ وزیر یا وزیران مورد استیضاح حداکثر دو نفر از نمایندگان استیضاح کننده حق دارند توضیحات تکمیلی بدهند به شرطی که آن توضیحات مختصر بوده وصحبت هر کدام ازربع ساعت تجاوزننماید. نخست‌وزیر یا وزیر مورد استیضاح هم می تواند حداکثر نیم ساعت مجدداً از خود دفاع کند.

ماده ۱۵۵ـ پس ازآنکه وزیر یا هیئت وزراء درمجلس حاضر شدند واستیضاح به عمل آمدومذاکرات خاتمه یافت، استیضاح شونده باید تقاضای رأی اعتماد کند. مجلس وارد اخذ رأی اعتماد به دولت یا وزیر مربوط می شود.

ماده ۱۵۶ـ در صورتی که وزیر یا هیئت وزیران مورد استیضاح در مجلس حاضر نشوند، استیضاح کنندگان مطالب خودرا بیان می کنند. دراین صورت ودرصورت حضور و استنکاف از تقاضای رأی اعتماد در صورتی که مجلس مقتضی بداند رئیس اعلام رأی عدم اعتماد می کند.

ماده ۱۵۷ـ درصورتی که پس از تقاضای رأی اعتماد از طرف وزیر یا هیئت وزیران مجلس رأی اعتماد ندهد و یا در صورت استنکاف، استیضاح شوندگان از تقاضای رأی اعتماد ویا درصورت عدم حضور آنان درمجلس رأی به عدم اعتماد دهد استیضاح شونده

*ـ تبصره ماده ۱۵۲ در جلسه ۱۳۶۱/۵/۲۷ به تصویب رسیده است.

عزل می شود و به موجب اصل ۸۹ قانون اساسی نخست وزیر یا وزرای معزول نمی توانند در هیئت دولتی که بلافاصله تشکیل می شود عضویت داشته باشند.

ماده ۱۵۸ـ در موقعی که استیضاح در دستور مجلس است، تغییر دستور به هیچ وجه جایز نیست مگر در موارد لوایح و طرحهای سه فوریتی.

چگونگی بررسی عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور

ماده ۱۵۹ـ تقاضای رأی به عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور وقتی قابل طرح در مجلس است که حداقل به امضای یك سوم نمایندگان منتخب رسیده باشد.

ماده ۱۶۰ـ تقاضای مزبور باید کتباً در جلسهٔ علنی به رئیس مجلس داده شود، این تقاضا باید در اولین جلسه قرائت و از رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسد.

ماده ۱۶۱ـ وقت برای مذاکره طرفین هر کدام حداکثر «۵» پنج ساعت خواهد بود که متناوباً انجام می پذیرد.

تبصره ۱ـ مدت صحبت برای هر یك از موافقین یا مخالفین حداکثر نیم ساعت خواهد بود که با رأی مجلس تا یك ساعت قابل تمدید است.

تبصره ۲ـ رئیس جمهور می تواند در جلسات شرکت نماید و پنج ساعت وقت به ایشان و نمایندگان موافق وی تعلق دارد و هر طور که بخواهند می توانند تقسیم نمایند.

ماده ۱۶۲ـ رأی گیری در مورد عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور علنی و با ورقه بوده و با رأی دو سوم نمایندگان حاضر صاحب رأی در جلسه به تصویب می رسد.

مبحث سوم

منع تعقیب نمایندگان (اصل ۸۶ قانون اساسی)

ماده ۱۶۳ـ بر طبق اصل ۸۶ قانون اساسی نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر خود کاملا آزادند و نمی توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده اند یا آرائی که در مقام ایفای وظایف خود داده اند تعقیب و یا توقیف کرد.

فصل دهم

تعطیلات مجلس، مرخصیها، غیبت، هیئت هایی که از مجلس انتخاب می شوند.

تعطیلات مجلس

ماده ۱۶۴ـ تعطیل تابستانی مجلس هر سال ۲۰ الی ۳۰ روز است که موقع و مدت آن با تشخیص مجلس تعیین می شود. علاوه بر آن نمایندگان شهرستانها می توانند به مدت دو

الی پنج روزدر هر ماه از روزهای غیر تعطیل رسمی به عنوان سرکشی به حوزهٔ انتخابیه خود بروند. تعیین روزهای مربوط و حدود مدت با توافق هیئت رئیسه ورئیس کمیسیون مربوط خواهد بود و این مدت جزء غیبت و مرخصی به حساب نخواهد آمد.

تبصره ـ در صورت ضرورت رئیس مجلس می تواند با تقاضای عده ای از نمایندگان مجلس که تعداد آنها نباید کمتر از ۵۰ نفر باشد یا درخواست دولت در اوقات تعطیل باذکر دلیل مجلس را به طور فوق العاده دعوت به انعقاد نماید.

مرخصیها

ماده ۱۶۵ـ به هیچ نماینده ای در سال بیش از یك ماه مرخصی متوالی یا متناوب با استفاده از حقوق داده نخواهد شد.

تبصره ۱ـ استفاده از مرخصی ضروری بدون حقوق با موافقت هیئت رئیسه حداکثر یك ماه در سال خواهد بود.

تبصره ۲ـ هرگاه نماینده ای بخواهد در غیر ایام تعطیل مجلس وغیر ایام مرخصی طبق دعوت رسمی یا مأموریت برای امور غیر شخصی مسافرت نماید باید تقاضای خود را به ضمیمه دعوتنامه به هیئت رئیسه مجلس تسلیم نماید. هیئت رئیسه در صورتی که حضور آن نماینده را در مجلس در ایام تقاضا شده غیر ضروری تشخیص بدهد با آن موافقت می کند و به اطلاع مجلس نیز می رساند. مدت این مسافرت غیبت با اجازه محسوب می گردد وجزء مرخصی سالانه منظور نخواهد شد.

تبصره ۳ـ شرکت در دعوتهای رسمی دسته جمعی باید با موافقت مجلس باشد وهیچ یك از نمایندگان در هر دوره نمایندگی بیش از یك مرتبه ازدعوتهای رسمی دسته جمعی استفاده نخواهد کرد مگر با تصویب مجلس.

تبصره ۴ـ مرخصی برای سفر حج و یا مأموریتهای خارج از کشور برای همهٔ نمایندگان در طی دورهٔ نمایندگی یك بار میسر است مگر با تصویب مجلس.

غیبت نمایندگان

ماده ۱۶۶ـ نماینده ای که بیش ازیکصد ساعت متوالی یا دویست وپنجاه ساعت غیر متوالی از اوقات رسمی جلسات مجلس وکمیسیون را بدون عذر موجه دریك سال غیبت نماید بدون حق استرداد در مهلت پانزده روز مستعفی شناخته خواهد شد. کلیهٔ نمایندگان منتخب مردم که اعتبارنامه برای آنها صادر شده است، مشمول مفاد این ماده خواهند بود.

همچنین از تاریخ تصویب این قانون نماینده ای که به علت ناتوانی جسمی ویا بیماری بیش ازچهارماه دریك سال غیبت موجه داشته باشد، بنا به درخواست ۳۰ نفر از نمایندگان

و تصویب دو سوم از نمایندگان حاضر مبنی بر عجز وی از ایفای وظایف نمایندگی سمت نمایندگی خود را از دست خواهد داد.

تبصره ۱ـ تا یك هفته پس از اعلام رسمی مستعفی شناخته شدن نماینده ای، درصورتی که خود وی یا نماینده دیگری به غیر موجه بودن غیبت اعتراض نماید و آن را کتباً تسلیم هیئت رئیسه کند، این اعتراض در اولین فرصت در مجلس مطرح می شود و پس از صحبت حداکثر دو مخالف و دو موافق (هر یك به مدت یك ربع ساعت) در صورتی که مجلس با اکثریت مطلق نمایندگان حاضر به موجه بودن غیبت نمایندهٔ مورد بحث رأی دهد، غیبت موجه شناخته خواهد شد.

یك نفر از هیئت رئیسهٔ مجلس به عنوان موافق و نمایندهٔ مورد بحث به عنوان مخالف برای صحبت حق تقدم خواهند داشت.

تبصره ۲ـ محاسبهٔ ساعات غیبت در کمیسیونها با رؤسای کمیسیونها و در جلسات رسمی مجلس با هیئت رئیسه می باشد و در هر دو صورت اعلان رسمی غیبت با رئیس مجلس خواهد بود.

تبصره ۳ـ نمایندهٔ مستعفی شناخته شده در صورتی که به غیر موجه بودن غیبت اعتراض کرده باشد ولی در موقع طرح اعتراض نتواند و یا نخواهد در مجلس حضور یابد می تواند لایحهٔ دفاعیه خود را برای طرح در مجلس حداکثر تا موقع طرح تحویل مجلس نماید که در این صورت این لایحه با حق تقدم در فرصت مقرر برای صحبت مخالفین قرائت خواهد شد مدت قرائت لایحه حداکثر نیم ساعت خواهد بود.

ماده ۱۶۷ـ هیچ یك از نمایندگان قبل از تحصیل مرخصی طبق ماده ۱۶۸ نمی تواند غیبت نماید مگر در صورت عذر موجه از قبیل بیماری یا حوادث غیر مترقبه.

ماده ۱۶۸ـ به غیبت بی اجازه و بدون عذر حقوق تعلق نمی گیرد.

ماده ۱۶۹ـ اجازهٔ مرخصی تمام مدت یك جلسه یا قسمتی از جلسات مجلس با موافقت ریاست مجلس و از کمیسیونها و شعب با رؤسای کمیسیونها و شعب است.

هیئتهایی که از مجلس انتخاب می شوند

ماده ۱۷۰ـ با پیشنهاد هیئت رئیسه یا پانزده نفر از نمایندگان در هر موقعی که مجلس صلاح بداند می تواند فردی یا هیئتی از نمایندگان را با تعیین مدتی انتخاب کند که مأمور انجام امری از امور مربوطه بشوند. طرز انتخاب آنان طبق ماده ۵۹ انجام خواهد گرفت.

تبصره ۱ـ فرد یا هیئت موظف است در اولین فرصت پس از خاتمه کار گزارش کار خود را به مجلس بدهد.

تبصره ۲ـ در مواردی که طبق قوانین و آیین نامه تعیین مدت نشده است، افرادی که از طرف مجلس مأموریت یا نمایندگی پیدا می کنند باید هر ۶ ماه یك مرتبه گزارش کار خود را به مجلس بدهند، هیئت رئیسه گزارش را برای اطلاع نمایندگان طبع و توزیع می نماید و در صورت تصویب مجلس برای دریافت نظر نمایندگان در جلسه علنی مطرح خواهد کرد.

تبصره ۳ـ اگر انتخاب در ارتباط با وظایف کمیسیونهای مجلس باشد، انتخابات در خود کمیسیون انجام می شود و نیازی به طرح در مجلس نیست.

تبصره ۴ـ اگر تعداد کاندیداها مطابق تعدادی باشد که باید انتخاب شوند آراء نصف به اضافهٔ یك حاضرین کافی است مگر در مواردی که نصاب خاصی داشته باشد.

ماده ۱۷۱ـ در موقع انتخاب افراد و هیئتها نمایندگان می توانند خود و یا دیگران را نامزد نمایند مگر در مواردی که روش دیگری پیش بینی شده باشد.

فصل یازدهم

انتظام محوطهٔ مجلس و اختیارات رئیس، مخبرین و تماشاچیان، تخلفات تماشاچیان و مجازات آنها، جایگاه نمایندگان و ریاست جمهوری و اعضای شورای نگهبان و وزرا در تالار جلسه

ماده ۱۷۲ـ حفظ انتظام و امنیت محوطهٔ مجلس به عهدهٔ رئیس مجلس و در غیاب او به عهدهٔ نواب رئیس است و هیچ مقام وقوه ای بدون اجازهٔ رئیس حق مداخله در محوطهٔ و امور مجلس را ندارد.

ماده ۱۷۳ـ به غیر از رئیس جمهور و نخست وزیر و وزراء و مشاوران آنان و اعضای شورای نگهبان و معاونان پارلمانی وزراء که به مجلس معرفی شده باشند و آن عده از کارکنان و مستخدمین مجلس که از طرف هیئت رئیسه اجازهٔ ورود به جلسه را دارند هیچ کس حق ورود به تالار جلسه را موقع تشکیل جلسه نخواهد داشت مگر از اعضای اداری مجلس که رئیس مجلس او را احضار کرده باشد.

تبصره ـ درصورتی که مسئولین اجرایی یا قضایی از طرف رئیس برای دفاع و توضیح لایحه و یا طرح دعوت شده باشند، شرکت آنان در جلسه بلامانع است.

ماده ۱۷۴ـ رئیس مجلس و سایر اعضای هیئت رئیسه در مورد انجام وظایف محوله در این آیین نامه در برابر مجلس مسئولیت مشترك دارند.

ماده ۱۷۵ـ در مواردی که حداقل ۲۵ نفر از نمایندگان به کیفیت ادارهٔ جلسه و ایفای وظایف رئیس یا سایر اعضای هیئت رئیسه معترض باشند می توانند تشکیل جلسهٔ مشترك رؤسای کمیسیون ها و هیئت رئیسه را برای بررسی اعتراضات کتبا درخواست نمایند که

باید این جلسه در اولین فرصت تشکیل و با حضور ۳ نفر از منتخبین نمایندگان معترض به مسئله رسیدگی نماید. متن این تقاضا در جلسه رسمی قرائت نخواهد شد.

تبصره ۱ـ در صورتی که اکثریت رؤسای کمیسیون‌ها و اعضای هیئت رئیسه رأی بر عدم صلاحیت فرد مورد اعتراض دادند نماینده یا نمایندگان مورد اعتراض موظف به استعفای خود از هیئت رئیسه می‌باشند.

تبصره ۲ـ گزارش کمیسیون در جلسهٔ غیر رسمی مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس در جلسه علنی رأی گیری به عمل خواهد آمد.

تبصرهٔ ۳ـ استعفاء در اولین جلسه علنی مجلس مطرح و بدون بحث به رأی گذاشته می‌شود. در صورت عدم پذیرفته شدن استعفاء مستعفی به کار خود ادامه خواهد داد و در صورت پذیرفته شدن استعفاء حق شرکت در انتخابات مجدد را دارد.

مخبرین و تماشاچیان

ماده ۱۷۶ـ مخبرین جراید و رادیو تلویزیون و تماشاچیان با داشتن کارت مخصوص همان جلسه و نیز مامورین انتظامی در محلهای مخصوص حق حضور خواهند داشت و باید در تمام مدت جلسه ساکت باشند و از هرگونه تظاهر خودداری کنند و در غیر این صورت با دستور رئیس تالار جلسه را ترك می‌نمایند و در صورتی که عمل تماشاچیان مستوجب تعقیبات کیفری بشود تماشاچی توسط مامورین انتظامی مستقر در مجلس توقیف و به مراجع صالحه تسلیم خواهد شد.

تبصره ۱ـ هر یك از نمایندگان می‌تواند در هر جلسه حداکثر تا سه نفر که به آنها اعتماد دارد درخواست صدور کارت ورود به تالار جلسه را بنماید.

تبصره ۲ـ دبیرخانه مجلس با رعایت موازین تعیین شده از طرف هیئت رئیسه برای خبرنگاران جراید داخلی که بر طبق قانون مطبوعات اجازه انتشار دارند و برای خبرنگاران خارجی که وزارت ارشاد معرفی نماید کارت موقت غیر قابل انتقال صادر می‌نماید.

ماده ۱۷۷ـ حمل هر نوع اسلحه برای کسانی که وارد ساختمان اصلی مجلس می‌شوند به استثنای مامورین انتظامی مستقر در مجلس و یا مجاز به ورود در محوطه مجلس اکیداً ممنوع است.

جایگاه نمایندگان و ریاست جمهوری و اعضای شورای نگهبان و وزراء در تالار جلسه

ماده ۱۷۸ـ جایگاه نمایندگان پس از ارائهٔ اعتبارنامه به دبیرخانهٔ مجلس به حکم قرعه

تعیین می شود و در دفتر مخصوص ثبت خواهد شد قرعه کشی هر ۶ ماه یك مرتبه تجدید می شود. در دو ردیف اول رئیس جمهور و مشاوران او و اعضای شورای نگهبان و هیئت وزیران و معاونان پارلمانی خواهند نشست.

فصل دوازدهم

ادارات مجلس و تمرکز کلیهٔ امور مالی و اداری و قانونگذاری و اختیارات هیئت رئیسه ـ وظایف منشیان و کارپردازان ـ بودجهٔ مجلس

ادارات مجلس و تمرکز کلیه امور مالی و اداری و قانونگذاری و اختیارات هیئت رئیسه

ماده ۱۷۹ـ کلیهٔ امور اداری مجلس اعم ازمالی استخدامی و سازمانی و غیره در همه حال به عهدهٔ هیئت رئیسه است که بر طبق قوانین خاص مصوب مجلس تحت نظر رئیس اداره می شود و نیز کلیه احکام صادره اعم از ترفیع و اضافه و نقل و انتقالات کارمندان و کلیهٔ کارکنان مجلس طبق بودجهٔ مصوب باید به امضای رئیس مجلس برسد. و نیز کلیهٔ نامه های مربوط به امور قانونی و پارلمانی چه از طرف کمیسیونها و چه از طرف ادارات با امضای رئیس مجلس یا اشخاصی از هیئت رئیسه که از طرف رئیس معین می شود صادر می گردد.

وظایف منشیان و کارپردازان

ماده ۱۸۰ـ مراقبت در ضبط و تحریر صورت مذاکرات و طبع و توزیع آن و نیز قرائت لوایح و طرحها و پیشنهادات و نوشته ها و مطالبی که باید به اطلاع مجلس برسد ازوظایف منشیان مجلس است. علاوه بر این تنظیم پیشنهادهای واصله از طرف نمایندگان به ترتیب وصول با قید شماره و ترتیب اجازاتی که نمایندگان در جلسه برای نطق می خواهند با رعایت حق تقدم و قید شماره ترتیب به عهدهٔ آنان است.

ماده ۱۸۱ـ وظایف کارپردازان عبارت است از امور کارپردازی مجلس و تهیهٔ بودجه سالانه به ترتیبی که در ماده بعد مقرر است و مراقبت در حفظ و اداره و ثبت ابنیه و اموال و مؤسسات مجلس و نظارت در اجرای بودجه و تطبیق احکام مذکور در ماده (۱۷۹) با بودجه مصوبه، قبل از امضای رئیس مجلس و پرداختها و امضای حوالجات و چکها و کلیه اسناد خرج که باید از صندوق مجلس پرداخت شود.

تبصره ـ اسناد خرج که باید از صندوق مجلس پرداخت شود و همچنین حوالجات و چکها باید لااقل به امضای دو نفر از کارپردازان برسد.

بودجهٔ مجلس

ماده ۱۸۲ـ کارپردازان تا پانزده آذرماه هر سال بودجهٔ سال بعد مجلس را تهیه و پس از

تصویب هیئت رئیسه منتهی تا اول دی ماه برای ارجاع به کمیسیون محاسبات تقدیم مجلس می نمایند. کمیسیون پس از رسیدگی گزارش آن را منتهی تا ۱۵ دیماه به منظور درج در بودجهٔ کل کشور از طریق رئیس برای هیئت دولت می فرستد ودولت عیناً آن را ضمن بودجهٔ کل کشور به مجلس می دهد و بعد از تصویب مجلس اجازه اجرای آن به کارپردازی داده خواهد شد.

فصل سیزدهم

حقوق نمایندگان ـ تفسیر قوانین

ماده ۱۸۳ـ مقرری و مخارج مخصوص سمت و مسئولیت نمایندگان با پیشنهاد کمیسیون محاسبات وتصویب کمیسیون مشترك هیئت رئیسه وکمیسیون برنامه وبودجه برای هر دوره تعیین ودر بودجه سالانه گنجانده می شود. قبل از تصمیم مجدد در هر دوره مطابق مصوب دوره قبل عمل خواهد شد.

تفسیر قوانین

ماده ۱۸۴ـ شرح و تفسیر قوانین عادی که به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی از مختصات مجلس است چه به صورت لوایح و چه به صورت طرحها یك شوری است و می تواند به طور عادی یا به صورت فوریت مورد مذاکره قرار گیرد و بحث در کلیات و جزئیات از هم تفکیك نمی شود.

ماده ۱۸۵ـ در صورتی که تفسیر به صورت دو فوریتی و سه فوریتی نباشد، پس از گزارش کمیسیون وتوضیح مخبر یك مخالف ویك موافق هر یك حداکثر به مدت ۱۰ دقیقه صحبت خواهند کرد و با پیشنهاد ۱۰ نفر از نمایندگان و تصویب مجلس مدت صحبت و تعداد مخالف و موافق قابل تغییر است.

ماده ۱۸۶ـ در صورتی که گزارش کمیسیون و همین طور پیشنهادات دیگر که به کمیسیون رسیده بود به تصویب مجلس نرسد هر نماینده می تواند نظر خودرا کتباً به هیئت رئیسه بدهد و پیشنهادات به ترتیب وصول مورد بحث قرار می گیرد و اگر پیشنهادی به تصویب نرسید سؤال برای بحث بیشتر به کمیسیون ارجاع می شود.

ماده ۱۸۷ـ درموارد دوفوریتی وسه فوریتی پس ازطرح ابهام توسط نماینده دولت یا رئیس مجلس نمایندگان نظر خودشان را به صورت پیشنهاد کتباً به هیئت رئیسه می دهندو نظریات به توسط یکی ازمنشیان ابتدا قرائت وبه ترتیب وصول وبه شیوه پیشنهادات مورد بحث و رأی گیری قرار می گیرد.

ضمیمهٔ ۴

آیین‌نامه نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی

شورای نگهبان نظر به اصل نودونهم قانون اساسی وقانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی و قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مواد زیر را در جلسه رسمی مورخ ۶۲/۱۲/۱۷ مورد تصویب قرار داد.

فصل اول ـ هیئت مرکزی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات

ماده ۱ ـ برای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان پنج نفر را به عنوان هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات تعیین می نماید وبه وزارت کشور اعلام می کند از پنج نفر مذکور حداقل یك نفر باید عضو شورای نگهبان باشد.

ماده ۲ ـ هیئت مرکزی گزارش هر مرحله از انتخابات را به شورای نگهبان می دهد و پس از خاتمهٔ انتخابات دورهٔ قانونگذاری نیز گزارش کامل کار خود را به شورا تسلیم می کند.

ماده ۳ ـ افرادی که برای عضویت هیئت مرکزی انتخاب می گردند برای انجام انتخابات یك دوره است مگر اینکه قبل ازپایان کار استعفا کرده و یا برکنار گردند و یا به جای آنها دیگری انتخاب گردد.

ماده ۴ ـ هیئت مرکزی به وسیلهٔ رئیس هیئت، که عضو شورای نگهبان است برای اولین جلسه دعوت می گردد ودرهمان جلسه نایب رئیس وسخنگو ودبیر ومنشی تعیین می گردد. محل کار هیئت نیز مشخص شده و به وزارت کشور اطلاع داده می شود.

تبصره ـ در صورتی که بیش از یك نفر از اعضای شورای نگهبان در هیئت مرکزی عضویت داشته باشد، رئیس هیئت را شورای نگهبان تعیین خواهد کرد.

ماده ۵ ـ هیئت برای هر جلسه صورتجلسهٔ جداگانه تنظیم خواهد کرد. وقت جلسهٔ بعد نیز باید در صورتجلسه ذکر شود مگر اینکه اوقات تشکیل جلسات قبلا معین شده باشد.

سایر هیئتهای نظارت نیز مفاد این ماده را باید رعایت کنند.

ماده ۶ـ جلسات هیئت مرکزی با حضور چهار نفر رسمیت می یابد و برای اتخاذ تصمیم موافقت سه نفر ضروری می باشد. در صورت تساوی آراء، رأی طرفی که رئیس در آن است رجحان دارد.

ماده ۷ـ امضای نامه ها و احکام نظار و انجام امور اداری و مالی با رئیس هیئت و در غیاب او با نایب رئیس است. هیئت برای نگهداری وجوه خود حسابی در بانك باز می کند. برداشت از این حساب با امضای رئیس یا نایب رئیس و یکی از اعضای هیئت خواهد بود. پس از پایان هر مرحله انتخابات هیئت حساب مالی خود را تسویه می کند.

ماده ۸ـ هیئت مرکزی زیر نظر شورای نگهبان انجام وظیفه می کند و در برابر شورا مسئول صحت برگزاری انتخابات در کشور است و دارای وظایف زیر می باشد:

۱ـ بررسی فضای انتخاباتی در کشور و در حوزه های انتخابیه به نحوی که از تهمت وافترا و شایعه پراکنی و بدگویی خالی باشد و امکانات تبلیغاتی برابر در اختیار تمام نامزدها باشد. همچنین رأی دهندگان با آزادی کامل و بدون تطمیع و تهدید و فریب آشکار و پنهان بتوانند رأی دهند. بیسوادان نیز رأی خود را، بدون دخالت نویسنده در نظرشان، به صندوق بریزند. در صورتی که هیئت مرکزی چنین محیطی را فراهم ندید، اقدام در رفع موانع می کند و در صورت عدم امکان از شورای نگهبان درخواست توقف انتخابات را خواهد نمود.

۲ـ رسیدگی به شکایات در مورد صلاحیت نامزدهای نمایندگی

تبصره: هیئت نظارت مرکزی در صورت لزوم مستقیماً در مورد صلاحیت و یا عدم صلاحیت نامزدها رسیدگی خواهد نمود و عنداللزوم جهت اقدام مقتضی به شورای نگهبان ارجاع خواهد نمود.

۳ـ رسیدگی به شکایات و گزارشها در مورد اعضای ثابت هیئتهای اجرایی.

۴ـ رسیدگی به شکایات در مورد صلاحیت ناظران منتخب هیئت مرکزی و هیئتهای نظارت حوزه های انتخابیه. در صورتی که هیئت مرکزی عدم صلاحیت آنها را احراز کرد و یا مصلحت در تغییر آنها دید اقدام می کند.

۵ـ بررسی فاصله ای که وزارت کشور برای روز رأی گیری در نظر می گیرد با تاریخ دستور شروع انتخابات و مهلتهای مقرر در قانون انتخابات و این مقررات. وزارت کشور مکلف است قبل از اعلام روز اخذ رأی نظر هیئت مرکزی را جلب کند.

۶ـ انتخاب هیئتهای نظارت استان و حوزه های انتخابیه و عندالاقتضا حوزه های

فرعی به ترتیب و تعدادی که مصلحت می‌داند به ترتیبی که حداقل تعداد هیئت نظارت استان ۵ نفر و هیئت نظارت حوزه انتخابیه ۳ نفر شود.

۷ـ انتخاب بازرسان و هیئتهای بازرسی انتخابات در تمام کشور و تعیین اختیارات آنها در حدود مقررات.

۸ـ تقدیم گزارش به شورای نگهبان در مورد زمان انتخابات مراحل بعدی که از طرف وزارت کشور تقاضا می‌شود.

۹ـ اتخاذ تصمیم در مورد تجدید انتخاب معتمدین هیئت اجرایی در صورتی که وزارت کشور طبق قانون پیشنهاد کند.

۱۰ـ ارائه برنامه‌های تبلیغاتی و تشکیل سمینار جهت آموزش انتخابات برای هیئتهای نظارت و همچنین آشنایی مردم با مقررات انتخابات.

ماده ۹ـ هیئت مرکزی اسامی اعضای هیئتهای نظارت را به وزارت کشور و همچنین استانداری و فرمانداری یا بخشداری حوزه انتخابیه اعلام می‌دارد و یا رونوشت احکام آنها را می‌فرستد و در مورد بازرسان رونوشت احکام آنان به مراجع مربوط فرستاده می‌شود.

ماده ۱۰ـ شکایاتی که به هیئت مرکزی واصل می‌گردد در جلسه طرح شده و به ترتیبی که تصویب شود مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

ماده ۱۱ـ هیئت مرکزی رفع اشکالاتی را که در جریان انتخابات پیش می‌آید از وزارت کشور و سایر مراجع ذیربط می‌خواهد و وزارت مزبور و مراجع مربوط مکلف به انجام آن می‌باشد. در صورتی که اشکالات به نحوی باشد که تضمین صحت انتخابات را مورد تردید قرار دهد، مراتب را برای اتخاذ تصمیم به شورای نگهبان گزارش خواهد داد.

ماده ۱۲ـ پس از اخذ آرا و وصول پرونده های انتخابات هیئت مرکزی گزارش جریان انتخابات هر حوزهٔ انتخابیه را جداگانه به شورای نگهبان تسلیم می‌کند تا شورا نظر خود را در مورد آن اعلام دارد.

ماده ۱۳ـ هیئت مرکزی پس از دریافت نظر شورای نگهبان بلافاصله آن را به وزارت کشور اعلام می‌دارد.

ماده ۱۴ـ در صورتی که در مرحله میاندوره ای تشکیل هیئت نظارت در استان ضروری نباشد، هیئت مرکزی وظایف او را انجام خواهد داد.

ماده ۱۵ـ پس از پنج روز از تاریخ تنظیم صورتجلسه نتیجهٔ انتخابات هیئتهای نظارت استان و حوزه انتخابیه و حوزه های فرعی منحل محسوب می‌گردند مگر اینکه هیئت

مرکزی نظارت بقای آنها را ضروری بداند.

فصل دوم ـ هیئت نظارت بر انتخابات استان

ماده ۱۶ـ وظایف هیئت نظارت استان عبارت است از:

۱ـ نظارت کلی بر انتخابات استان.

۲ـ نظارت بر انتخابات در مرکز حوزه انتخابیه استان به نحوی که در وظایف هیئت نظارت حوزهٔ انتخابیه ذکر می شود.

۳ـ اتخاذ تصمیم نسبت به اعتراض نامزدهای انتخابات ورأی دهندگان در مورد رد یا تصویب صلاحیت نامزدها به وسیلهٔ هیئت اجرایی.

۴ـ نظارت بر عدم استفاده از امکانات ووسایل کلیه مؤسسات مذکور درماده ۵۸ قانون انتخابات نظارت نسبت به اجرای تبصره های آن.

۵ـ نظارت بر جریان تبلیغات نامزدهای انتخابات در استان اعم از صدا و سیما و مطبوعات وخطابه های نمازجمعه وبه طور کلی تمام مواردی که در قانون انتخابات ذکر شده است.

۶ـ ابطال صندوقهایی که به دلیل تخلفات مطابق ضوابط ارائه شده از طرف هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات می بایست منحل گردد بجز موارد ذیل (۱) ابطال کل انتخابات یك حوزهٔ انتخابیه (۲) توقف انتخابات (۳) ابطال انتخابات شعبی که در سرنوشت انتخابات تأثیر تعیین کننده دارد. «ماده ۷ قانون نظارت شورای نگهبان مصوب مهرماه ۱۳۵۹.»

۷ـ بررسی وتحقیق پیرامون شکایات رسیده به هیئتهای اجرایی واظهارنظر درجلسه شرکت با هیئت اجرایی و گزارش به هیئت مرکزی.

۸ـ بررسی شکایات واصله به هیئت نظارت استان وارائه به مراجع ذیصلاح وگزارش به هیئت مرکزی.

۹ـ تحقیق پیرامون شکایات ارسالی از هیئت مرکزی و تهیه مدارك لازم.

ماده ۱۷ـ اعتراضات مذکور در بند سوم ماده قبل بلافاصله پس از وصول، متن آن تلگرافی یا تلفنی (به صورت تلفنگرام) به هیئت مرکزی نظارت ارسال می شود. چنانچه اسناد ومدارکی نیز ضمیمه اعتراضات باشد ویا بعداً واصل گردد به هیئت مذکور فرستاده خواهد شد.

ماده ۱۸ـ اگر برای رسیدگی به اعتراضات رجوع به اسناد ومدارکی درمرکز ضروری

باشد هیئت مرکزی بلافاصله اقدام لازم را معمول داشته و نتیجه را به هیئت نظارت استان اطلاع می‌دهد.

ماده ۱۹ـ کلیهٔ وزارتخانه‌ها و سازمانها و مؤسسات دولتی و مملکتی و نهادها و شرکتهایی که دولتی محسوب می‌گردند و همچنین شهرداریها مکلفند اسناد و مدارک مورد نیاز هیئت نظارت مرکزی را ظرف ۲۴ ساعت پس از اعلام، ارسال دارند. همین تکلیف را مؤسسات مزبور در شهرستانها، در مورد درخواست هیئتهای نظارت استان ارسال دارند.

ماده ۲۰ـ فرمانداران یا بخشداران حوزهٔ انتخابیه مکلفند پروندهٔ رسیدگی به صلاحیت داوطلبان نمایندگی را بلافاصله پس از اظهار نظر هیئت اجرایی با سریعترین وسیله به هیئت نظارت استان ارسال دارند.

ماده ۲۱ـ هیئت نظارت استان پس از رسیدگی کافی نسبت به شکایات نامزدها و رأی‌دهندگان ظرف مدت مقرر در تبصره دوم ماده ۵۳ قانون انتخابات رأی خود را صادر کرده و به فرمانداری یا بخشداری می‌فرستد و نتیجه را بلافاصله به هیئت مرکزی اطلاع می‌دهد.

ماده ۲۲ـ هیئت نظارت استان به کلیهٔ گزارشها و شکایاتی که از طرف مأمورین انتخابات یا ناظران یا رأی‌دهندگان واصل می‌شود در چهارچوب ماده ۷ قانون نظارت شورای نگهبان رسیدگی می‌کند و نظر خود را به مراجع ذیصلاح اعلام می‌دارد و رونوشتی از آن را به هیئت مرکزی ارسال می‌دارد.

ماده ۲۳ـ در هر مورد که هیئت مرکزی نظرات هیئت نظارت استان را منطبق با قانون ندید تصحیح آن را از هیئت مزبور خواهد خواست.

ماده ۲۴ـ در صورتی که هیئت نظارت استان با تحقیق از هیئتهای نظارت حوزه‌های انتخابیه به صلاحیت اعضای هیئتهای اجرایی اعتراض داشته باشد به استاندار اعلام می‌کند و به اطلاع هیئت مرکزی نیز می‌رساند. وچنانچه نظر هیئت نظارت استان اجراء نگردید جهت اقدام مقتضی به هیئت مرکزی شورای نگهبان گزارش خواهد داد.

ماده ۲۵ـ چنانچه هیئت نظارت استان در مورد انتخابات حوزه انتخابیه استان نظری داشته باشد که انجام آن خارج از صلاحیت او باشد مستدلا به هیئت مرکزی نظر خود را اعلام خواهد کرد تا مورد بررسی قرار گیرد.

فصل سوم ـ هیئت نظارت حوزهٔ انتخابیه

ماده ۲۶ـ هیئت نظارت حوزهٔ انتخابیه ظرف یك روز پس از دریافت حکم از هیئت

مرکزی نظارت به دعوت رئیس هیئت (در صورتی که به وسیلهٔ هیئت مرکزی معین شده باشد) یا فرماندار یا بخشدار حوزه انتخابیه در فرمانداری یا بخشداری یا محل دیگری تشکیل جلسه می‌دهد و شروع به کار می‌کند.

در این جلسه رئیس (اگر معین نشده است) و نایب رئیس و منشی هیئت انتخاب می‌شود و سپس محل کار هیئت مشخص شده به مراجع مربوط اعلام می‌گردد. ساعات تشکیل جلسه نیز مشخص می‌شود و جلسات فوق العاده همیشه به دعوت رئیس و در غیبت او نایب رئیس تشکیل می‌گردد.

ماده ۲۷ـ تصمیمات هیئتهای نظارت با اکثریت آراء اتخاذ می‌شود و در صورت تساوی آراء، رأی طرفی که رئیس در آن است رجحان دارد.

ماده ۲۸ـ در صورتی که بعضی از اعضای هیئتهای نظارت به هر علت حضور نیافتند، عدهٔ باقیمانده با اطلاع هیئت مرکزی تا تکمیل هیئت، وظایفی را که برای هیئت مقرر شده است انجام خواهد داد. مشروط به اینکه تعداد اعضای هیئت در حوزهٔ انتخابیه از ۲ نفر و در استان از ۳ نفر کمتر نباشد.

ماده ۲۹ـ جز در مواردی که هیئت نظارت مکلف به شرکت در جلسه مشترك با هیئت اجرایی است. هیئتهای نظارت باید در جلسات هیئت اجرایی حضور یابند و یا نماینده ای اعزام دارند. زمان تشکیل جلسات هیئت اجرایی به اطلاع هیئت نظارت خواهد رسید.

ماده ۳۰ـ وظایف هیئت نظارت حوزهٔ انتخابیه به شرح زیر است:

۱ـ انتخاب هیئتهای نظارت حوزه های فرعی. وظایف هیئت نظارت بخش مرکزی را هیئت نظارت حوزه انتخابیه انجام خواهد داد. هیئت نظارت حوزه فرعی حداقل از سه نفر تشکیل خواهد شد.

۲ـ انتخاب ناظران شعب ثبت نام و اخذ رأی و صندوقهای سیار در بخش مرکزی و اعلام آن به هیئت اجرایی.

۳ـ تشکیل جلسهٔ مشترك با هیئت اجرایی در صورتی که آراءِ و یا چند نفر از نامزدها مساوی باشند (تبصره ۱ـ ماده ۸ قانون انتخابات).

۴ـ اظهار نظر در مورد آرائی که باطل محسوب می‌شود (ماده ۱۹ قانون انتخابات).

۵ـ بررسی صندوقهای رأی قبل از رأی گیری به وسیلهٔ نماینده (ناظر) و ممهور کردن آنها در بخش مرکزی (ماده ۲۲ قانون انتخابات).

۶ـ امضای صورتجلسهٔ نتیجه انتخابات (ماده ۲۶ قانون انتخابات).

۷ـ هماهنگی با تشکیلات قضایی برای پیشگیری از جرایم (ماده ۲۸ قانون

انتخابات).

۸ـ حضور در جلسهٔ معتمدین که برای انتخاب معتمدین هیئت اجرایی تشکیل می شود (ماده ۳۴ قانون انتخابات).

۹ـ گزارش غیبت فرماندار یا بخشدار یا رئیس ثبت احوال حوزه انتخابیه و یا بروزهر نوع اختلاف در هیئت اجرایی که منجر به توقف انتخابات شود به هیئت نظارت استان (تبصره ۲ـ ماده ۳۶ قانون انتخابات).

۱۰ـ اتخاذ تصمیم در مورد تغییر محل شعبهٔ اخذ رأی (تبصره ۲ـ ماده ۴۲ قانون انتخابات).

۱۱ـ اتخاذ تصمیم در مورد تغییر معتمدین هیئت اجرایی (ماده ۵۴ قانون انتخابات).

۱۲ـ تأیید بطلان آراء شعبی که انتخابات از جریان عادی خارج شده ولی مؤثر در نتیجهٔ انتخابات نیست (ماده ۶۷ قانون انتخابات).

۱۳ـ مهر و امضای اعتبارنامه، پس از تأیید صحت انتخابات به وسیلهٔ شورای نگهبان (ماده ۷۱ قانون انتخابات).

۱۴ـ تعویض اعضای هیئتهای فرعی نظارت در صورتی که هیئت مرکزی انتخاب نکرده باشد.

۱۵ـ نظارت بر تبلیغات و فضای انتخاباتی.

۱۶ـ نظارت دقیق بر کیفیت نگارش رأی بیسوادان.

ماده ۳۱ـ چنانچه هیئت نظارت به صلاحیت کسانی از هیئت اجرایی ایراد داشته باشد از هیئت نظارت استان درخواست اقدام می کند و موضوع را به هیئت مرکزی نیز گزارش می دهد.

ماده ۳۲ـ هیئت نظارت باید مراقبت کند که قبل از انتخابات و در جریان آن فضای انتخاباتی با تهمت و افترا و جوسازی نسبت به داوطلبان یا بعض آنها آلوده نشده و همه بتوانند در شرایط مساوی از امکانات کافی برای تبلیغ استفاده نمایند چنانچه خلاف آن را مشاهده کرد و نتوانست آن را رفع کند مراتب را به هیئت نظارت استان و هیئت مرکزی اطلاع می دهد و هیئت مرکزی عنداللزوم مراتب را به شورای نگهبان جهت اقدام مقتضی اعلام خواهد نمود.

ماده ۳۳ـ هیئت نظارت در اولین فرصت هیئتهای نظارت فرعی (اگر مستقیماً به وسیلهٔ هیئت مرکزی انتخاب نشده باشند) و ناظرین شعب ثبت نام و اخذ رأی و عنداللزوم ناظران صندوقهای سیار را معین کرده و رونوشت احکام آنها را به فرمانداری یا بخشداری حوزهٔ

انتخابیه می فرستد.

ماده ۳۴ـ درصورتی که هیئت نظارت مقدمات انتخابات را صحیح نداند و یا رأی گیری را نادرست تشخیص دهد و یا به طور کلی انتخابات را مخدوش بداند و یا ابطال آراء شعبی را که در نتیجه انتخابات اثر تعیین کننده دارند ضروری بداند مراتب را به هیئت مرکزی اعلام می دارد تا در شورای نگهبان مطرح شود و هیئت نظارت استان را نیز آگاه می سازد.

ماده ۳۵ـ هیئت نظارت پس از رأی گیری و امضای صورتجلسهٔ نتیجه انتخابات نظر خود را در مورد انتخابات انجام شده به هیئت مرکزی نظارت مستدلاً گزارش می کند و به اطلاع هیئت نظارت استان نیز می رساند و عنداللزوم در ذیل صورتجلسه نیز تذکر می دهد.

ماده ۳۶ـ هیئت نظارت مکلف است به وسیلهٔ ناظران خود نظارت دقیق در کیفیت نگارش رأی بیسوادان بنماید و توجه کند که آزادانه و بدون اشتباه نامزد خود را معین کنند و رأی خود را به صندوق بریزند. هیئت نظارت در صورت لزوم می تواند ناظر مخصوصی برای این کار معین کند.

ماده ۳۷ـ ناظران شورای نگهبان در حوزه های انتخابیه و حوزه های فرعی و شعب ثبت نام و اخذ رأی نباید با نامزدهای انتخابات به ترتیب زیر خویشاوند باشند و در این صورت مکلف می باشند مقام انتخاب کننده را آگاه کرده و استعفاء دهند:

الف ـ خویشاوندی نسبی: پدر ـ مادر ـ فرزند ـ برادر و خواهر.

ب ـ خویشاوندی سببی: همسر و پدر، مادر، برادر و خواهر او.

ماده ۳۸ـ درصورتی که دو یا چند انتخابات با یکدیگر انجام شود و حوزه آنها در بعضی نقاط متفاوت باشد در مورد قسمت مورد تفاوت به شرح زیر عمل خواهد شد:

۱ـ درصورتی که محل مزبور مرکز بخش باشد هیئت نظارت حوزه ای که انتخابات مجلس شورای اسلامی آن محل در حوزه اش انجام می شود اقدام به تعیین هیئت نظارت فرعی می نماید. این هیئت نسبت به انتخابات دیگر نیز نظارت می کند و گزارشهای لازم را به هیئت نظارت مربوط ارسال می کند ولی به هر صورت هیئت نظارت مربوط می تواند در شعب ثبت نام و اخذ رأی ناظرانی معین کند.

۲ـ درصورتی که قسمت مورد تفاوت قسمتی از بخش باشد، بدون اینکه مرکز بخش در آنجا واقع باشد، با تشخیص هیئت نظارت حوزه انتخابیه مجلس شورای اسلامی ناظران شعب ثبت نام و اخذ رأی را همان هیئت نظارت و یا یکی از هیئتهای نظارت نزدیک فرعی انتخاب خواهد کرد.

فصل چهارم ـ هیئت نظارت حوزه فرعی

ماده ۳۹ـ هیئت نظارت حوزه فرعی دارای وظایف زیر می باشد:

۱ـ انتخاب ناظران شعب ثبت نام و اخذ رأی و صندوقهای سیار در حوزهٔ خود.

۲ـ بررسی صندوقها قبل از رأی گیری برای اطمینان از خالی بودن آن به وسیلهٔ نماینده (ناظر) و ممهور کردن آنها.

۳ـ امضای صورتجلسه نتیجهٔ اخذ آرا.

۴ـ هماهنگی با تشکیلات قضایی برای پیشگیری از جرایم.

۵ـ گزارش ناهماهنگیها یا غیبتهای اعضای هیئت اجرایی که منجر به توقف انتخابات گردد به هیئت نظارت حوزهٔ انتخابیه.

۶ـ اتخاذ تصمیم در مورد تغییر محل شعبهٔ اخذ رأی.

۷ـ گزارش در مورد کیفیت معتمدین اعضای هیئت اجرایی به هیئت نظارت حوزهٔ انتخابیه در صورتی که به صلاحیت آنها ایراد داشته باشد.

۸ـ نظارت بر فضای انتخاباتی و تبلیغات.

۹ـ نظارت بر رأی بیسوادان بر طبق ماده ۳۶.

ماده ۴۰ـ هیئت نظارت حوزهٔ فرعی به ترتیب مقرر در ماده ۲۶ اولین جلسه خود را تشکیل داده و اقدامات مقرر را به عمل می آورد.

ماده ۴۱ـ هیئت نظارت حوزهٔ فرعی چنانچه عضویت بعضی اعضای هیئت اجرایی را منافی قانون بداند و یا بیطرف و صالح نشناسد، به هیئت نظارت حوزهٔ انتخابیه گزارش می کند.

فصل پنجم ـ واحد بازرسی و رسیدگی به شکایات

ماده ۴۲ـ برای دقت هر چه بیشتر در امر نظارت بر انتخابات و تقویت هیئتهای نظارت استانها و شهرستانها در نظارت و همچنین به شکایات مختلف در سطح استان واحدی تحت عنوان واحد بازرسی و رسیدگی به شکایات زیر نظر هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات تشکیل می گردد.

ماده ۴۳ـ سرپرست واحد بازرسی و رسیدگی به شکایات با تصویب هیئت مرکزی انتخاب می گردد.

ماده ۴۴ـ وظایف واحد بازرسی و رسیدگی به شکایات:

الف ـ برای هر استان یك نفر به عنوان بازرس ویژه انتخاب نموده و به تصویب هیئت

مرکزی برساند.

ب- برحسب شرایط سیاسی، اجتماعی استانها به تعداد کافی بازرس انتخاب و به استانها اعزام نماید.

ج- برای رسیدگی فوری به شکایات وپیگیری آن به تعداد کافی ازافراد حقوقدان و قاضی برای همکاری دعوت به عمل آورد به طوری که درزمان بندیهای قانون انتخابات توانایی رسیدگی به شکایات عملی باشد.

د- ارائهٔ پرونده های کامل با تحقیقات جامع تخلفات و شکایات به هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات.

هـ- تماس مستمر با بازرسان استانها و گزارش دقیق وضع انتخابات هیئت مرکزی.

ماده ۴۵- وظایف بازرسان ویژه.

الف- همکاری با هیئت نظارت استان در نظارت هرچه بهتر در امر انتخابات.

ب- گزارش فعالیتهای هیئتهای نظارت شهرستانها و استان به هیئت مرکزی.

ج- چنانچه بعضی از افراد هیئت نظارت استان در امر انتخابات بیطرفی را رعایت نکنند ویا درکارخویش جدیت ننمایند، بازرس ویژه به جای آن افراد، افرادواجدشرایط ازمحل و یا در شرایط خاص از میان بازرسان به هیئت مرکزی پیشنهاد می نماید.

د- نظارت بر کار ناظرین پای صندوق از طریق بازرسان.

هـ- تحقیق پیرامون شکایاتی که از طریق واحد بازرسی به آنها ارجاع می گردد.

و- گزارش فوری تخلفات به هیئت مرکزی در صورتی که هیئتهای نظارت برخورد قاطع با آنها ننماید و پیگیری آنها.

ماده ۴۶- هیئتهای نظارت استان و شهرستان موظف به همکاری با بازرس ویژه و بازرسان می باشد.

ماده ۴۷- مدارك ووسایلی که برای پرونده های شکایت، بازرسان نیازمندند هیئتهای نظارت موظف به همکاری هستند.

ماده ۴۸- امکانات لازم جهت بازرسی از طریق هیئتهای نظارت و استانداران و فرمانداران تأمین می گردد.

فصل ششم- وظایف ناظرین شعب ثبت نام و اخذ رای

ماده ۴۹- ناظرین شعب ثبت نام و اخذ رأی که در صورت لزوم ممکن است از بین کارمندان دولت نیز انتخاب گردند پس از دریافت ابلاغ نظارت در معیت اعضای شعبهٔ

ثبت نام واخذرأی ونمایندهٔ فرماندار به محل شعبه ثبت نام واخذرأی عزیمت می نماید ودر روز اخذرأی ویك ساعت قبل از شروع به کار باید در محل شعبه ثبت نام واخذرأی حضور یافته و تا پایان شمارش آراء و تحویل نتایج انتخابات شعبه به فرمانداری و تنظیم صورتجلسه محل شعبه را ترك ننمایند.

ماده ۵۰ـ ناظرین شعب ثبت نام واخذرأی حق مداخله در انتخابات را ندارند ومکلفند به محض مشاهده هرگونه تخلف از قانون و آیین نامهٔ انتخابات مراتب را به نماینده فرماندار مستقر در محل شعبه ثبت نام و اخذ رأی یا رئیس شعبه تذکر داده و عنداللزوم به اطلاع هیئت نظارت بخش، شهرستان، استان، یا هیئت مرکزی برسانند.

ماده ۵۱ـ هیئتهای اجرایی ومسئولین وزارت کشور در حوزهٔ انتخابیه مکلفند مدارك مورد تقاضای ناظرین منتخب شورای نگهبان را که جهت تنظیم گزارش لازم دارند در اختیار آنها قرار دهند.

ماده ۵۲ـ ناظرین شعبه‌های اخذ رأی باید به تذکرات بازرس یا بازرسین هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات توجه نمایند.

ماده ۵۳ـ نحوه انجام وظیفه ناظرین شعبه ثبت نام واخذرأی به شرح دستورالعمل زیر خواهد بود.

دستورالعمل وظایف ناظران شعب ثبت نام واخذ رأی

۱ـ بررسی تابلوی نام داوطلبان که باید به ترتیب حروف الفبا با خط بسیار درشت در داخل و خارج حوزه نصب شده باشد و همچنین بررسی محل استقرار شعبه اخذ رأی و انطباق آن با آگهی انتخابات هیئت اجرایی مرکز حوزهٔ انتخابیه (استان).

۲ـ بررسی نحوهٔ نصب پرده (تابلو) شعبهٔ اخذ رأی به نحوی که تابلو شعبهٔ اخذ رأی قابل رویت باشد.

۳ـ بررسی محل استقرار صندوق اخذ رأی از لحاظ مسئولیت تردد برای رأی دهندگان.

۴ـ بررسی وضعیت و موقعیت شعبه اخذ رأی در موارد زیر:

الف ـ آیا نمایندهٔ فرماندار که به حکم وظیفه قانونی لازم است قبل از شروع برنامه اخذ رأی در محل شعبه مستقر شده باشد، حضور دارد؟

ب ـ آیا نمایندهٔ فرماندار به وظایف قانونی خود اعم از نظارت و کنترل شعبهٔ اخذرأی و صدور برگ انتخابات عمل می نماید؟

پ ـ آیا نمایندهٔ فرماندار برای جلوگیری ازازدهام رأی دهندگان لزوماً برای تسریع در صدور برگ انتخابات از وجود افراد با سواد استفاده نموده است؟

ث ـ آیا لوازم و وسایل شعبهٔ اخذ رأی برای انجام وظایف اعضای شعبهٔ اخذ رأی مناسب و کافی است؟

ج ـ آیا کوشش شده است که محل استقرار صندوق رأی دراطاقی باشد که حدالمقدور دو در ورود و خروج داشته باشد؟

چ ـ آیا تعداد محافظان صندوق (مأمورین شهربانی وژاندارمری وکمیته های انقلاب و درصورت نیاز پاسداران انقلاب) برای حفاظت صندوق و شعبهٔ ثبت نام و اخذ رأی لااقل ازسه نفر کمتر نمی باشد؟ وآیا دقت کافی دربازرسی بدنی افراد جهت جلوگیری ازورود افراد مسلح به محل شعبهٔ اخذ رأی انجام می گیرد؟

ح ـ در صورتی که افرادی مزاحمت رأی دهندگان را فراهم می نمایند آیا محافظان صندوق و یا نماینده فرماندار تدبیر لازم را اتخاذ می نماید؟

خ ـ آیا برای جلوگیری از انجام فعالیت غیرقانونی افرادی که به نحوی در امر اخذ رأی دخالت می نمایند ویا قصد اعمال نظرات شخصی دارند و احیاناً برای رأی دهندگان در انتخابات خبرگان تکلیف بخصوص تعیین می نمایند، نماینده فرماندار تدابیر لازم اتخاذ می نماید و با کمك محافظان صندوق وهمکاری اعضای شعبه ازعمل غیرقانونی اشخاص ممانعت به عمل می آورد؟

د ـ آیا قبل ازشروع اخذرأی ویادرپایان اخذرأی صندوقهای اخذ آرا مطابق مقررات لاك و مهر شده و می شود؟

ذ ـ آیا اعضای پنج نفری شعب اخذ رأی رأسا اقدام به رأی گیری می نمایند ویا اینکه افراد غیرمسئول درامر اخذرأی دخالت کرده و نسبت به انجام برنامهٔ اخذرأی مشارکت غیر قانونی دارند؟

۵ـ بررسی و نظارت در نحوهٔ شمارش و قرائت آرا ریخته شده در صندوقهای رأی.

۶ـ رعایت دقیق ساعت شروع وخاتمهٔ رأی گیری، به نحوی که دیرتر ازوقت مقرر شروع نشده و قبل از اینکه تمام مراجعین رأی خود را داده باشند، خاتمه نیابد.

۷ـ بررسی در خصوص اینکه هنگام شمارش و قرائت آرا چه تعداد اعضای شعبه حضور داشته اند؟ (کلیهٔ اعضای شعبه باید حضور داشته باشند.)

۸ـ آیا نسبت به محافظت از صندوق اخذ آرا پس از شمارش و قرائت آرا و تنظیم صورتجلسه اقدام لازم به عمل آمده است؟

۹ـ صندوقهای اخذ رأی پس از خاتمهٔ کار و تنظیم صورتجلسه توسط چه کسانی به هیئت اجرایی تحویل شده است؟

۱۰ـ بررسی، نظارت و مراقبت در تنظیم صورتجلسه تا پایان اخذ رأی و قرائت آرا شعبهٔ اخذ رأی.

۱۱ـ ناظرین در کلیهٔ موارد بدون دخالت در امور شعب ثبت نام و اخذ رأی و بدون دخالت در طریق انجام وظایف اعضای شعب و نمایندهٔ فرماندار و محافظان صندوق در برطرف نمودن موانع و مشکلات کوشش می نمایند و با دادن تذکر به نمایندهٔ فرماندار، امور جاری شعب اخذ رأی را به نحو مطلوب ودر مسیر حقیقی اخذ رأی و قرائت آرا قرار می‌دهند ودر صورتی که مشاهده نمایند که تذکر اتشان به نتیجهٔ مطلوب نخواهد رسید، مراتب را به منظور حصول نتیجه وسیلهٔ ناظرین بخش یا شهرستان به بخشدار یا فرماندار اطلاع می‌دهند.

۱۲ـ هیچ فردی نباید با شناسنامهٔ دیگری و یا به جای شخص دیگری رأی دهد حتی اگر از نزدیکان و بستگان رأی دهنده باشد؛ هر فرد فقط حق دارد شخصاً و با شناسنامهٔ خود رأی دهد.

۱۳ـ نظارت دقیق بر آراء بیسوادان به هیچ نحو اعضای پنج نفره شعبه حق نوشتن رأی بیسوادان را ندارند و بیسوادان باید از افرادی که مورد اعتماد خودشان می باشد برای نوشتن رأی استفاده نماید.

۱۴ـ نظارت بر فعالیتهای سیاسی اطراف صندوق اخذ رأی به طوری که در آرا، خرید و فروش و یا تهدید و یا تقلب صورت نپذیرد و در صورت بروز این چنین حوادثی فوراً باید به نمایندهٔ فرماندار گزارش داده شود و از طریق هیئتهای نظارت بخش شهرستان و استان پیگیری قضایی شود.

۱۵ـ درموقع شمارش آراء ناظرین باید توجه به موارد ذیل که برگهای رأی باطل ولی جزء آراء مأخوذه محسوب می شود، داشته باشد: (ماده ۱۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی).

۱ـ آراء ناخوانا باشد.

۲ـ آرائی که از طریق خرید و فروش به دست آمده باشد.

۳ـ آرائی که دارای نام رأی‌دهنده یا امضاء یا اثر انگشت وی باشد.

۴ـ آرائی که کلا حاوی اسامی غیر از نامزدهای تأیید شده باشد.

تبصره: در حوزه هایی که تعداد نمایندگان مورد نیاز بیش از یك نفر باشد فقط اسامی

ناخوانا باطل خواهد شد.

۱۶ـ در موارد ذیل برگهای رأی باطل و جزء آراء مأخوذه محسوب نمی شود (ماده ۱۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی).

۱ـ صندوق فاقد لاك و مهر انتخاباتی باشد.

۲ـ آراء زاید بر تعداد تعرفه باشد.

۳ـ آراء کسانی که به سن قانونی نرسیده باشند.

۴ـ آرائی که با شناسنامهٔ افراد فوت شده یا غیر ایرانی داده شده باشد.

۵ـ آرائی که با تقلب و تزویر (در تعرفه ها، آراء، صورتجلسات، شمارش) به دست آمده باشد.

۶ـ آرائی که با شناسنامهٔ غیر یا جعلی اخذ شده باشد.

۷ـ آراء تکراری.

۸ـ آرائی که با شناسنامهٔ کسانی که حضور ندارند اخذ شده باشد.

۹ـ آرائی که فاقد مهر انتخاباتی باشد.

۱۰ـ آرائی که سفید به صندوق ریخته شده باشد.

۱۱ـ آرائی که از طریق تهدید به دست آمده باشد.

۱۲ـ آرائی که روی ورقه ای غیر از برگ رأی نوشته شده باشد.

تبصره ۱: کل آراء مندرج در صورتجلسه ای که صندوق اخذ رأی آن فاقد اوراق رأی یا برگهای تعرفه باشد، باطل و جزء آراء مأخوذه محسوب نخواهد شد.

تبصره ۲: آراء زاید مذکور در بند ۲ به قید قرعه از کل برگهای رأی کسر خواهد شد.

۱۷ـ ناظرین باید توجه به آرائی که در برگ رأی علاوه بر اسامی نامزدهای تأیید شده، اسامی دیگری نوشته شده باشد، داشته باشند که در این موارد برگ رأی باطل نبوده و فقط اسامی اضافی خوانده نمی شود (ماده ۲۰).

۱۸ـ موارد ذیل باید به دقت رعایت شود.

الف ـ در صورتی که نام داوطلب در برگه رأی مکرر نوشته شده باشد فقط یك رأی برای او محسوب می شود.

ب ـ در صورتی که آراء نوشته شده بیش از تعداد لازم باشد، اسامی اضافی از آخر خوانده نمی شود.

۱۹ـ در پایان شمارش آراء صندوق، ناظر صندوق نظر خویش را در صورتجلسه نوشته و امضاء خواهد نمود.

ضمیمهٔ ۵

پیام امام خمینی به مناسبت افتتاح دومین دورهٔ مجلس شورای اسلامی

بسم الله الرحمن الرحیم

با عنایات خداوند متعال جل اعلی و تأیید حضرت بقیة الله ارواحنا لمقدمه الفداء مجلس مقدس شورای اسلامی دومین دوره را آغاز نمود و این در حالی است که بحمدالله وله الشکر جمهوری اسلامی با برخورداری کامل ازپشتیبانی ملت عزیز حاضر درصحنه، مشکلات انقلاب را یکی پس ازدیگری تا حد زیادی پشت سر گذاشته وپایه های مبارك آن استقرار یافته و قلوب مؤمنین و مستضعفان جهان را به خود جلب کرده است و موج پر عظمت اسلام، ملتهای محروم وتحت ستم سراسر عالم را تکان داده وبه رغم پیش بینی ها و آرزوهای ابرقدرتها و وابستگان بی‌وطن آنان به راه پرافتخار خود ادامه می‌دهد و بی هراس ازچنگ ودندان ابرقدرتها وهیاهوی رسانه های گروهی وابسته به شرق وغرب چون سیل خروشان حشیشها و تفاله هارا بیرون رانده و خود بر جای مانده است. «فاما الزبد فیذهب جفاء واما ماینفع الناس فیمکث فی الارض» وبه خواست قادرمتعال در مدت کوتاه پس از پیروزی انقلاب در ابعاد فرهنگی و سیاسی و اقتصادی و نظامی از قدرتمندترین کشورهای اسلامی است وما این توفیقات وپیروزیها را ازسرچشمه قدرت مطلقه وبرکات اسلام بزرگ وایمان به خدای قادروپیروی ازاحکام مقدس اسلام می دانیم وخودرا ناچیزدانسته ومفتخریم که عنایات خاصه خدای متعال جل جلاله شامل حال این ملت تحت ستم گردیده و آن را از گرداب مهالك نجات بخشیده است و امیدواریم با ادامه تعهد ملت به اسلام وکوشش تمام ارگانهای جمهوری اسلامی شمول این عنایات بر ملت وکشور اسلامی برقرارودائمی باشدوازدعای خیر ولی الله اعظم (عج) برخوردار باشیم.

در اینجا لازم است از کوششها و مجاهدات نمایندگان محترم مجلس اول تشکر و قدردانی نمایم که با همهٔ مشکلات وکارشکنیها وناهماهنگیها به کارهای مهمی موفق واز

خط و صراط مستقیم اسلامی منحرف نشدند. و در مقابل منحرفان استقامت نموده کار بسیار مهم خود را آن هم در دورهٔ اول مجلس وجو اغتشاش و آشوب که در انقلاب مستقل عظیمی مثل انقلاب ایران قابل اجتناب نبود با افتخار و سرافرازی به پایان رساندند. باید این مجلس را از این جهت که در حال غلیان انقلاب و نابسامانیهای لازم آن، نفوذ افراد منحرف بازیگر در کارهای کلیدی و کسب به ناحق مقامات بلند پایه و نیز تازه کار بودن و کم تجربگی در مسائل بسیار پیچیده توانست با زحمت و پشتکار و تعهد به جمهوری اسلامی و با حرکت به سوی اسلامی شدن قوانین و حرکت به نفع مستضعفان موفقیت چشمگیری به دست آورد، مجلسی نمونه به حساب آوریم و برای شهدای مظلومی که در راه اسلام داده است از مقام مقدس ربوبی رحمت تقاضا نموده و به بازماندگان محترمشان تسلیت عرض کنیم.

جزاهم الله عن الاسلام خیرا.

و اما دورهٔ دوم مجلس جمهوری اسلامی که در آغاز گشوده شدن برخوردار از پشتیبانی بیدریغ عموم ملت انقلابی و متعهد به اسلام و جمهوری اسلامی است و نمایندگان محترم آن ناظر نشیب و فرازها و برخوردار از تجربه ها و اندوخته های چهارسالهٔ نمایندگان محترم مجلس اول و آشنای به بسیاری از پیچ و خمها و توطئه ها و بازیهای به اصطلاح سیاسی بوده و می باشند و شاهد فداکاریها و جانبازیها و ازخودگذشتگیهای ملت معظم از اول انقلاب تا کنون بوده اند، چه در زمان ستم شاهی و شهادت دسته جمعی زن و مرد و صغیر و کبیر ملت شجاع و چه پس از پیروزی و خیانتها و جنایتهای گروهکها و گروههای منافق متظاهر به اسلام و ملیت و طرفداری از توده ها و کشتار بیرحمانه مظلومان و طبقات ضعیف و ستمکش و چه شاهد تحمیل جنگ از سوی ابرقدرتهای شرق و غرب و وابستگان مرتجع آنان که حرث و نسل این ملت عدالت طلب و اسلام جو را به آتش کشیده و به نابودی سپرده اند و جوانان عزیز را که مدافع آرمانهای اسلام و قرآن کریم بوده و هستند با سلاحهای پیشرفتهٔ شرق و غرب و سلاحهای شیمیایی به شهادت رسانده اند.

حال که شاهد همه این جریانات بوده اند باید دقیقاً توجه کنند که مسئولیت بسیار عظیم و سرنوشت سازی را به عهده گرفته اند که به پایان رساندن آن به طور شایسته و خداپسند جز با جهاد اکبر میسر نخواهد شد.

اینجانب از خداوند متعال در این ماه پر برکت شعبان المعظم که شاهد ولادت با سعادت منجی بشر و عدالت گستر شرق و غرب و فریادرس مظلومان و مستضعفان جهان حضرت بقیة الله الاعظم ارواحنا لتراب مقدمه الفداء بوده است عاجزانه خواستارم که نمایندگان و

قاطبهٔ ملت مظلوم ایران را در مسئولیتهایی که در این عصر پر آشوب و فتنه زا که می توان گفت حکومت جنگل بر آن غلبه دارد به دوش گرفته اند به طور شایسته از عهده بر آیند و در این جهاد بزرگ موفق شوند و با افتخار و سرافرازی به محضر مبارك حق تعالی وارد شوند.

اینك تذکراتی برادرانه و مخلصانه به حضرات نمایندگان محترم حفظهم‌الله تعالی و ایدهم عرضه می دارم، باشد که نافع شود. «فان الذکر تنفع المومنین».

مستضعفان جهان به پاخیزند و مقدمات فرج آل محمد (ص) را فراهم نمایند

۱. که در رأس همهٔ تذکرات است و با رسیدن به ان همه چیز اصلاح می شود و سعادت فراگیر می گردد آن است که به قلوب محجوب منفوس خود برسانیم که عالم از اعلا علیین تا اسفل السافلین جلوهٔ حق جل واعلی است و در قبضهٔ قدرت اوست و هیچ موجودی از روحانیون ملاء اعلا و انبیاء معظم و اولیای مکرم تا اشقیا و هر جا بروی از خود چیزی ندارند بلکه چیزی نیست جز آنچه به جلوه او نورانی و حق شود و این تذکر همان است که موجب اطمینان قلوب می شود که «علی بذکر الله تطمئن القلوب» و با این باور است که خوفها از غیر او از دلها رخت ببندند و امیدها در جاها بجز به او از قلوب زائل شوند.

بارالها ما گرچه محجوبیم و در سلاسل جهنم نفس مقید، تو به وسیلهٔ اولیائت دست ماگیر و ما را از خود و شر خود برهان تا جز تو نبینیم و جز از تو خوف نداشته باشیم و امید به کس نبندیم.

خدایا ما این پیروزیها را در جبهه ها و در پشت جبهه ها و در ارگانهای ملی و دولتی از تو می دانیم و اگر نبود عنایت خاص و پرتو رحمت تو بر این ملت ضعیف که چنگ و دندانها از اطراف عالم به او نشان می دهند و توطئه های شرق و غرب برای براندازی اسلام و جمهوری اسلامی به هم پیوند خورده اند و سازمانهای عریض و طویل حقوق بشر و امنیت جهانی با رسانه های گروهی چپ و راست یك صدا به مقابله با آن برخاسته اند و دولتهای به اصطلاح اسلامی با پیوند با اسرائیل غاصب و ارباب غاصب تر آن امریکا در براندازی آن مجهز شده اند، در همان نفسهای اول سرکوب شده بود.

این عنایت بزرگ تو است که مجلس، ملت و دولت ما چون سدی عظیم و خلل ناپذیر ایستاده و فریاد اسلام را به جهانیان رسانده و مستضعفان را در کنار کاخ سفید و کرملین و در گوشه و کنار زمین به حرکت و فریاد در آورده اند و امید آن است که مسلمانان و مستضعفان

جهان به پا خیزند و داد خود را از مستکبران بگیرند و مقدمات فرج آل محمد (ص) را فراهم نمایند.

مسئولیت عظیم مجلس

۲. چنانچه این انقلاب اسلامی یك انقلاب عادی نیست و متکی به هیچ یك از دو قطب شرق و غرب نمی باشد از این جهت ویژگیهای خاص خود را داشته و دارد و با پیمودن صراط مستقیم لاشرقیه و لاغربیه در مقابل هر دو قطب ایستاده است و از هیچ یك از قدرتهای افسانه ای نهراسیده است که همین موجب پیروزیهای معجزه آسایش گردیده گرچه موجب توطئه ها و آتش افروزیهای فراوان علیه خودش هم شد. لکن در هیچ مرحله ای عقب گرد نکرد.

مجلس جوشیده از این ملت انقلابی نیز یك مجلس عادی نیست که یك پدیده خاص به خود با ویژگیهای خاص است. امروز به جرئت می توان ادعا کرد که در زیر این آسمان کبود تنها مجلسی است که متکی به آراء توده میلیونی مردم است که با رأی مستقل و مستقیم مردم، به دور از اعمال نفوذ خانها و سرمایه‌دارها و مالکها و سلطه ها و بست و بندهای به اصطلاح سیاسی و فعالیتهای انحرافی به وجود آمده و از قلدریهای رژیم شاهنشاهی و وابستگان به آن خالص بوده است. قهراً مسئولیتهایی که چنین مجلسی دارد بسیار بزرگ است. مسئولیت مقابله با سیاست بازیهای غرب و جناح سرمایه داری آن و دیکتاتوری شرق و قطب کمونیستی آن، این مجلسی است که باید سیاست نه شرقی و نه غربی را در جهان دو قطبی اجرا کند و احکام سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی اسلام را که به طاق فراموشی سپرده شده بود و قرنها منزوی بود به صحنه آورد.

و چنین مجلسی که قدرت روحی ما فوق عادی و قدرت تشخیص مسائل پیچیدهٔ جهان و قدرت تصمیم گیریهای قاطع بی گرایش به دو قطب الحادی و سرمایه داری را لازم دارد، قدرتی که اگر همهٔ جهان در مقابل آن به سوی باطل روند، بی وحشت به سوی حق رود. قدرتی که جوسازیها و شایعه پردازیها را به هیچ شمارد. چنین مجلسی در کمیسیون های مختلفش، کارشناسان و متخصصان متعهد و زبردست لازم دارد هر چند برای مشورت در هر رشته، خصوصاً در سیاست خارجی و نیز سیاست اقتصادی که امروز از اهم امور است.

از اشخاص کاردان دعوت کنند و چون مقصد همه انشاء الله پیشرفت احکام اسلام و خدمت به بندگان خدای متعال است باید از اینکه از خارج مجلس استمداد می کنند خوشبخت باشند.

۳. مجلس محترم دورهٔ اول گرچه کارهای بسیار ارزنده ای انجام داد و با کوشش و مشکلات فراوان از عهدهٔ وظایف خود به در آمد لکن تراکم مشکلات پس از انقلاب و خیانتهای رژیم سابق آنچنان زیاد بود که قهراً بسیاری ازمشکلات به عهدهٔ مجلس حاضر است از آن جمله حل مسائل بسیار مهم اقتصادی ومبارزه با تورم وحل مسئلهٔ مسکن وزمین است و رسیدگی هرچه بیشتر به امور محرومان و قشرهای کم درآمد و از آن جمله افراد محترمی می باشند که در دستگاههای دولتی با حقوق محدود مشغول خدمت هستند. این کارمندان زحمت کش اکثر قریب به اتفاقشان درآمد دیگری ندارند و به حقیقت از قشر محروم هستند. چنانچه حل مسائل کشاورزی که از مهمات امور کشور است به عهدهٔ دولت با پشتیبانی مجلس است ودر تمام این امور آنچه لازم است بدون مسامحه عمل شود موافق بودن قوانین مربوط به این امور و سایر امور کشور با قوانین مقدس اسلام اعم از احکام اولیه یا احکام ثانویه است که اگر جزئی انحرافی خدای نخواسته در این مجلس از شرع اسلام پیدا شود، سنت سیئه ای خواهد شد که دنبال آن سنتهای سیئه دیگر خواهد آمد و وزر و گناه آن و گناه هر کس به آن عمل کند به گردن آنان است و اگر انشاءالله فعالیتهای نمایندگان محترم در جانب هرچه بهتر کردن کشور و رفاه حال محرومین با موازین اسلامی باشد، اجر آن مثل اجر هر کس به آن عمل کند برای سنت گذاران است.

کسی گمان نکند که به نفع محرومین وخدمت به آنان اگر به طور غیر مشروع هم باشد مانع ندارد، که این یك انحراف و خیانت به اسلام و جمهوری اسلامی بلکه به محرومین است که از مال حرام و غصب و با ظلم به دیگران آنان را مبتلا به آتش جهنم کنند.

اینجانب گمان ندارم که در کشوری که همه چیز خود را برای اسلام واجرای قوانین اسلامی فدا کرده چنین مسائلی واقع شود وحضرات نمایندگان محترم کوشش نمایند که امر مخالف با شرع وقانون اساسی به تصویب نرسد که علاوه بر آنکه رأی برضد قوانین الهی دادن خود گناه است، بی شك شورای محترم نگهبان آن را رد می کند وموجب عقب افتادن کارها می شود.

اخلاق نمایندگان مجلس

۴. می‌دانید و می‌دانیم که مجلس شورای اسلامی دارای وظایف بزرگ و ظریف می باشد چرا که در کشوری که مردم برای اسلام و حکومت اسلامی و اجرای قوانین نورانی قرآن کریم و قطع ظلم وستم به هر نحو وازهر نوع باشد قیام کرده اند وشما را به مجلس فرستاده اند، مجلسی که منعکس کننده اقوال و افعال و طرز روحیه و افکارتان

است. و از آنجا که همه اینها به صورتی وسیع در سراسر کشور و نیز در بسیاری از کشورهایی که موج رادیو تلویزیون به آنجا می‌رسد و گاهی در تمام دنیا به واسطهٔ رسانه های گروهی جهان منتشر می شود لازم دانستم به حکم وظیفه و اخوت اسلامی به بعضی از آنها اشاره کنم و این اموری است که اسلام و اخلاق اسلامی و ارزشهای انسانی و ملتهای متعهد اسلام از آنان خصوصاً و از همگان عموماً توقع دارد.

الف: کیفیت برخورد با یکدیگر در محیط مجلس و مباحثات بین مخالف و موافق.

از نمایندگان متوقع است که مراعات آداب اسلامی در محاورات بشود و انگیزه آن یافتن حق و راه حل باشد و این امور در محیط دوستی و صفا چون بحثهای علمی در محیط مدارس فقاهتی که مقصود یافتن واقعیت نه تحمیل عقیده است آقایان را بهتر و آسانتر به حقیقت می رساند و مجادلات با حال غضب و عصبانیت انسان را از واقع دور می کند و چون مقصود از بحثها یافتن طریق هر چه بهتر برای خدمت به اسلام و کشور و ملت است و از عبادات و مقربات الهی محسوب است، حقاً لازم است از آنچه مخالف رضای خداوند متعال است اجتناب شود و محیط مجلس طوری باشد که علاوه بر یافتن راه صحیح برای شنوندگان، آموزندهٔ اخلاق اسلامی و آداب انسانی باشد که این خود یك عبادتی دیگر است و اگر خدای نخواسته در این محیط مقدس مقصود کسی اعمال غرض و تحمیل عقیده و احیاناً تصفیه حساب باشد که قهراً به هتك یك مسلمان ورد و بدل الفاظ غیر مناسب منجر می شود، علاوه بر آنکه از مسیر حق دور می شود و بر خلاف آنچه وظیفهٔ وکیل است می باشد گاهی اشاعهٔ فحشاء در یك محیط بسیار وسیع است که معصیتی عظیم است.

اینجانب امیدوارم خداوند توفیق دهد که همانسان که جوانهای عزیز رزمنده سنگرها را به مسجد و معبد تبدیل کردند، حضرات وکلا مجلس را معبدی کنند منزه از اعمال و اقوال زمان طاغوت تا مجلسی نمونه شود باشد که مجالس دیگر کشورهای اسلامی از آن تبعیت کنند.

ب: کیفیت برخورد با دولت و وزرا و سایر کارمندان.

شك نیست که مجلس به همهٔ امور کشور نظارت دارد و حق نمایندگان است که از هر انحراف و خلافی که از وزرا و ادارات می بینند به حکم قانونی جلوگیری کنند و دولت را تا حد استیضاح بکشانند لیکن فرق است بین نظارت و استیضاح و عیب‌جویی و انتقام‌گیری و این فرق را همه کس پس از رجوع به وجدان خویش می فهمد انسان با کمی تفکر در حال خود تشخیص می‌دهد که احضار دولت یا وزیر برای خدا و مصالح اسلام و کشور است. و در آن جز هدایت و جلوگیری از انحراف و حفظ مصالح ملت چیز دیگری

دخالت ندارد یا از معیارهای غیر الهی چون حب و بغض، دوستی و دشمنی، هواهای نفسانی چون خودنمایی، عرض اندام و از این قبیل متاعب نفسانی و شیطانی برخوردار است و محك تشخیص معیار الهی از شیطانی آن است که پس از مراجعه به خود بیاید که آنچه که او می خواهد نفس عمل است گرچه این کار را دیگری انجام دهد و یا آنچه را که بدان شخصی را احضار کرده است اگر ازدوستان عزیز او سر می زد با او همان می کرد که با این انجام می دهد و این است معنای روابط و ضوابط و صراط مستقیم که از ارزشهای انسانی برخوردار است.

خداوند قادر ما را بر آن هدایت فرماید و از ما دستگیری کند. مرحلهٔ دیگر به فرض آنکه هیچ مقصدی جز حق جویی و جلوگیری از انحراف نباشد در کیفیت اداء وظیفه و بیان اشکال می توان معیار الهی و نفسانی را تشخیص داد. معیار الهی آن است که اثبات مدعی مبنی بر استدلال و شواهد متقن باشد و از کلمات نیش دار و اهانت آمیز و کردار ناروا مبری باشد. و در غیر این صورت باید دانست که دست شیطان و نفس اماره به سوء در کار است و گوینده بازیچه هوای نفس است.

نمایندگان محترم و خواهران و برادران گرامی مسئله بسیار مهم است آبرو و حیثیت یك مسلمان یا یك انسان در کار است چه بسا با یك انحراف شما یك انسان آبرومند در جامعه ساقط شود و شرف یك مؤمن خدشه دار گردد. اگر انحراف دیدید نخست بدون سر وصدا دنبال تحقیق روید پس از آنکه مسلماً معلوم شد قبل از کشیده شدن به مجلس باطراف به گفتگو بنشینید و مسئله را حتی الامکان با خود او حل کنید. اگر در این مرحله توفیق حاصل نشد در کمیسیون مربوط او را بخواهید و با کمك دوستان فیصله دهید اگر فیصله نشد و شخص مذکور می خواهد برخلاف مصالح اسلام و کشور و ملت عمل کند و در انحراف پافشاری نماید حفظ مصلحت عمومی و اسلام مقدم است برحفظ مصلحت شخصی هر کس باشد، در این صورت تقاضا کنید و با استدلال و منطق بدون کوچکترین اهانت مطلب را عرضه کنید و مهلت دهید تا در محیطی آرام و بی تشنج از خود دفاع کند. در این موقع مجلس به هرچه تکلیف قانونی و شرعی دارد عمل کند بی کوچکترین توهینی، و ما همه باید بدانیم که مجرمی که بالاترین جرم را دارد و به سوی چوبه دار می رود جز اجرای حد شرعی احدی حق آزار او را لفظاً و عملا ندارد و مرتکب خود ظالم است و مستحق کیفر.

ج: از امور لازم التذکر، راجع به نطقهای قبل از دستور است. چه بسا که ناطق احیاناً گمان کند بی قید و شرط و بی تعهد و تکلیف باید هر چه بخواهد بگوید و به هر کس چه حاضر جلسه و چه غایب می تواند به اصطلاح حمله کند و میزانی الهی و شرعی و اخلاقی

در کار نیست و مسئولیتی حتی شرعی ندارد و گاهی بعضی از نطقها موجب تأسف بسیار و تأثر امت و چه بسا اهانت به یك مسلمان و مؤمن را به حد اعلامی کشاند و حیثیات انسانها را لکه دار می کند و گاهی ارقام و اقلام بسیار از گوشه و کنار اعم از صحیح و فاسد جمع آوری می کند و با آبروی دولت و اشخاصی بلکه مجلس بازی می کند و مجلس شورای اسلامی را بی توجه همچون مجلس طاغوت می نماید و مورد تاخت و تاز اعراض مسلمانان در سراسر کشور قرار می دهد. آقایان می دانند مجلس اسلامی که حاصل سالهای درازرنج و زحمت و خونهای محترم صدها هزار شهید و جانباز است برای تحقق احکام نورانی اسلام و تحویل از رژیم طاغوت به رژیم الهی اسلامی است، نمایندگان آن باید از اخلاق اسلامی بالا و والایی برخوردار باشند. وخدای بزرگ را حاضر و ناظر بر اعمال و گفتار خود بدانند و از رفتار و گفتار رژیم های طاغوتی احتراز نمایند: و اگر خدای نخواسته کسی از حدود شرعی چه در نطقهای قبل ازدستور و چه درمذاکرات و محاورات دیگر خارج شد، وظیفهٔ فریضه بزرگ نهی ازمنکر را فراموش نکنند که خدای نخواسته حق و عرض و حیثیت مردم در مکانی که حافظ مصالح اسلام و مسلمین و مردم کشور است ضایع نگردد بلکه وکلای محترم در برخوردها و نطقها که در همه جا منتشر می شود آموزندهٔ اخلاق کریم انسانی و اسلامی باشند. و مردم را به کیفیت سالم برخورد با یکدیگر آشنا سازند که این خود یك خدمت بزرگ به اسلام و مسلمین و بشریت است.

اینجانب با اینکه میل نداشتم این مسائل را به طور سر بازعرض نمایم، لکن علاوه بر آنکه احساس تکلیف شرعی نمودم اکیداً علاقه مندم که قداست مجلس معظم و وکلای محترم محفوظ باشد تا الگویی باشند برای مجلسهای جهان و مجالس آتیه ایران. این نکته نیز قابل ذکر است که اگر درمجلس به کسی که حاضر نیست وراه به مجلس ندارد که از خود دفاع نماید حمله ای شد، به او اجازه داده شود یا در مجلس از خود دفاع کند و اگر قانوناً اشکالی در این عمل می بینند رادیو تلویزیون و مطبوعات این وظیفهٔ سنگین را به دوش کشند تا حق مظلومی ضایع نشود. و شخصیتی بی دلیل خرد نگردد وراه گشای این امر خود نمایندگان ورئیس محترم مجلس هستند که با تعهدی که دارند و مسئولیتی که بر دوش آنهاست این حق را به اشخاص غایب بدهند تا به وسیلهٔ مجلس که نگهدار مصالح کشور و ملت است حقی ضایع نشود و انسانی مظلوم نگردد.

و اگر به کسی چه ازدولتیها یا دیگران تهمتی زده شد حق شکایت به قوه قضاییه رادارد تا رسیدگی شود و مجرم تعقیب و تعزیر شود و اگر به یك وزارتخانه یا بنگاه تهمت زده شد حق دفاع با وزیر ورئیس بنگاه است وحق شکایت دارند وقوهٔ قضاییه تعقیب خواهد کرد و

بالجمله با هر ترتیب ممکن باید از این اعمال غیر اسلامی جلوگیری شود.

البته این بدان معنا نیست که مجلس از حق قانونی و شرعی خود دست بردارد بلکه نمایندگان محترم درمحدودهٔ قانون و شرع آزاد و مختارند وهیچ کسی نمی تواند ازحقوق قانونی آنان جلوگیری نماید.

د: امروز مسئله اصلی کشور چنانکه معلوم است جنگ است ودفاع از اسلام و کشور اسلامی است در حالی که هر تیری از هر طرف رها شود به سوی ایران و به جرم اسلامی بودن آن است وهر صدایی ازهر گوشه جهان ازهر حلقوم وازهر موج رادیویی برای منطقه بلند شود در رأس برنامه هاشان تضعیف و توهین و تحقیر ایران است و آنچه در کشور ما می گذرد به طور معکوس در سراسر دنیا منعکس می شود. سازمانهای به اصطلاح حقوق بشر و شورای امنیت و عفو بین الملل ودیگران هم خودرا صرف محکوم نمودن اسلام و ایران نموده اند. مدعیان صلح طلبی و انسان دوستی با تمام توان سعی در افروختن آتش فتنه و جنگ در همه جا بخصوص در ایران می نمایند و با اسلحه های کشنده و بمبهای آتش زا وشیمیایی به دشمنان اسلام کمکهای بیدریغ می کنند وهزاران شکر خداوند متعال را که با دست عنایت خود تحولی دراین ملت عظیم الشأن ایجاد فرموده که همهٔ اقشار آن به هم پیوسته و ید واحد شده اند و با اتکال به قدرت الهی در مقابل همه ایستاده و از این هیاهوها و چنگ و دندان نشان دادنها به خود هراس راه نمی دهند و هر روز مصمم تر و مهیاتر برای دفاع از آرمانهای اسلامی هستند ودر این حال تکلیف ووظیفه همگان به ویژه روحانیون معظم و مجلس محترم و دولت و سران قوای مسلح بسیار حساس و سنگین است. اینان حافظان این وحدت و انسجام اند و با اعمال شایسته خود می توانند اسلام و کشور را ازمیان این فتنه های غم انگیز نجات دهند.

شك نیست که مقدم بر هر چیز وحدت و انسجام خود حضرات نمایندگان و دست اندرکاران و پشتیبانی هر قشر از سایر اقشار است.

امروز با وضع حاضر جهان نسبت به ایران اختلافات و تفرقه درداخل هر قشر ویا قشری با اقشار دیگر که ناچار به اقشار ملت نیز سرایت می کند سم مهلکی است که اول خود ودر پی آن کشور وملت و بالاتر ازهمه اسلام بزرگ را به خطر نابودی می کشاند ودر عصر حاضر و وضع موجود گناهی عظیم تر و جنایتی هولناك تر از آن نخواهید یافت.

حضرات علمای اعلام و ائمهٔ جمعه کثر الله امثالهم توجه کنند که گاه یك جملهٔ آنان یا یك مصاحبه و خطبه، جمهوری اسلامی را در سطح جهان زیر سؤال می برد و در داخل فاجعه می انگیزد ومنشاء اختلافات وتفرقه می شود وموجب تضعیف سپاه و ارتش وسایر

قوای مسلح می شود یا موجب اختلاف بین سپاه و ارتش و سایر قوای مسلح می گردد که خدای نخواسته منتهی به از بین رفتن زحمات چندین ساله خود آقایان می گردد و یا موجب تضعیف و دلسردی دولت خدمتگزار می شود. و با شکست خوردن دولت پایه‌های جمهوری اسلامی متزلزل می شود. حضرات وکلای محترم دورهٔ دوم مجلس شورای اسلامی که در آغاز خدمت به اسلام و جمهوری اسلامی می باشند با توجه به اوضاع کنونی کشور و فشارهای اقتصادی و نظامی و گرفتاری فوق طاقت دولت و مخارج عظیم جنگ و پیامدهای آن و گرفتاری آوارگان جنگ و مهمانان افغانی و عراقی که قشرهای عظیمی هستند و خرابیهای جنگی و فسادهای موروث از رژیم سابق و بسیاری از مشکلات کمرشکن دیگر لازم است به دولت کمك نمایند که مشکلات را با پشتیبانی شما نمایندگان یکی پس از دیگری حل نماید. در عین حال که حق نظارت و حق جلوگیری از انحرافات را دارید لکن در وضعیت کنونی مسائل را روی هم بسنجید و اگر چیزی به نظرتان ناروا بود با وضع گرفتاریهای حاضر بسنجید و ببینید اگر شما به جای دولت بودید با چه قدرتی می توانستید با مشکلات موجود مقابله کنید و بدانید که روی هم رفته دولت تاکنون به وضع خارق العاده ای خدمت کرده و نقایصی که هست مطمئناً اجتناب ناپذیر است و بالجمله لازم است همه پشتیبان هم باشید تا بر حوادث پیروز شوید.

و با عملکرد دولت در این مدت کوتاه و خدمتهای ارزنده او در سراسر کشور باید گفت: دولت موفقی بوده است باید به او مهلت داد که توفیق بیشتری به دست آورد و در کمبودها و نقصانهای موجود باید او را یاری کرد و کمکهای فکری و عملی نمود. کشور از همه است و با اتکا به قدرت ازلی و با کمك همه می توان بر هر مشکلی غلبه کرد. انشاءالله تعالی

رعایت جانب حق در اعتبارنامه ها

هـ: از نمایندگان محترم که با توفیق الهی و رأی آزاد توده های محروم برای خدمت به اسلام عزیز و ملت محترم موفق شده اند انتظار می رود که در تمام فعالیتها و آراء خود برای شکرگزاری از خدای متعال جانب حق را گرفته و ضوابط را در نظر گیرند. مثلا در اعتبارنامه ها که مورد بحث و نظر واقع می شود بدون مداخله دوستی و دشمنی و جهات سیاسی رایج در دنیا آنچه رضای خداست و واقعیت اقتضاء می کند در نظر گیرند و گرایشهای سیاسی را کنار گذارند و این رویه را در همه اعمال و اقوال و آراء خود در مدت این خدمت ارزشمند ملحوظ دارند و برای رضای مخلوق، خدای نخواسته به سخط خالق مبتلا نشوند و در حقیقت مجریان عدل الهی باشند و این رویه از همه کس مطلوب است و از

کسانی که درجایگاه حساس واقعند مطلوبتر وشما نمایندگان محترم می توانید با یك رأی خود خدمت ارزشمندی به خدا وخلق نمایید و بالعکس و می توانید یك خطر بزرگ را از کشور و اسلام رفع کنید و بالعکس. حرکت در راه حق و عمل به آن خود تفکر آزاد و ذکر خداست که موجب طمأنینه است.

زندگی نمونهٔ یك نماینده

و: اگر بخواهید بی خوف و هراس در مقابله با باطل بایستید و از حق دفاع کنید و ابرقدرتان وسلاحهای پیشرفته آنان وشیاطین وتوطئه های آنان درروح شما اثر نگذاردو شما را ازمیدان به درنکند خود را به ساده زیستن عادت دهید و از تعلق قلب به مال ومنال، جاه ومقام بپرهیزید. مردان بزرگ که خدمتهای بزرگ برای ملتهای خود کرده اند اکثر ساده زیست و بی علاقه به زخارف دنیا بوده اند. آنها که اسیر هواهای پست نفسانی و حیوانی بوده وهستند برای حفظ یارسیدن به آن تن به هر ذلت وخواری می دهندودرمقابل زور وقدرتهای شیطانی خاضع و نسبت به توده های ضعیف ستمکار وزورگو هستند ولی وارستگان به خلاف آنانند چرا که با زندگانی اشرافی و مصرفی نمی توان ارزشهای انسانی ـ اسلامی را حفظ کرد. جوانان ایران وزنان ومردان که درزمان طاغوت با تربیت طاغوتی بارآمده بودند هرگزنتوانستند با قدرت طاغوتی مقابله کنند ولی آنگاه که به دست توانای حق جل واعلی به انسان انقلابی دور از علایق شیطانی متحول شدند آن قدرت عظیم را سرکوب کردند. دستهای جنایتکاری که جوانان عزیز را در رژیم سابق به مراکز فساد کشاند وازانسانهای آزاد عروسکهای مصرفی تراشید، انگیزه ونقشه شان این بود که هر خیانتی که درکشورواقع می شود و هر چه به سر ملت وذخایر ارزندهٔ آن می آید و هرچه زنجیرهای استعمار به دست وپای مردم محکم تر می شود درمقابل بی تفاوت باشند، یا به حمایت همان رویه برخیزند. امروزهم قشر فعال در جبهه ها وپشت جبهه ها همان طبقات محروم ساده زیست هستند ودر بین آنان ازآن وابستگان ودلبستگان به علایق دنیا اثری نمی بینید.

خداوند همهٔ ما را ازاین قیدهای شیطانی رها فرماید تا بتوانیم این امانت الهی را به سر منزل مقصود برسانیم و به صاحب امانت حضرت مهدی موعود ارواحنا لمقدمه الفدا رد کنیم. ازخداوند متعال خواستارم که نمایندگان محترم دورهٔ اول مجلس شورای اسلامی را که ازمشکلات نهراسیدندوبرای پیاده کردن احکام اسلام کوشش وتلاش نمودند سعادت و سلامت عنایت فرماید و به نمایندگان دورهٔ دوم توفیق و قدرت تصمیم برای رسیدن به

آرمانهای مقدس اسلام عنایت فرماید و عموم مسلمانان جهان را از شر ابرقدرتها حفظ کند.

والسلام علیکم و رحمة‌الله و برکاته
روح‌الله الموسوی الخمینی

اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی

جلد سوم حقوق *اساسی در جمهوری اسلامی ایران* به قوهٔ مقننه (مجلس شورای اسلامی) اختصاص یافت. توضیحاتی که در این جلد آمده براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی سال ۱۳۵۸، آیین نامهٔ داخلی مجلس و پاره‌ای از قوانین عادی در ارتباط با انتخابات مجلس، نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، بودجه و دیوان محاسبات و همچنین نظریات شورای نگهبان بوده است.

در چند سال گذشته اصول اساسی مربوط به قوهٔ مقننه (مثل اصل عمومی بودن انتخابات، مستقیم بودن اخذ رای و مخفی بودن آن، وظایف مجلس در وضع قانون و در نظارت بر قوهٔ مجریه و غیر آن) ثابت مانده، مع الوصف به مناسبت اصلاحات قانون اساسی درسال ۱۳۶۸ و تغییراتی که در پاره‌ای از موادِ آیین نامهٔ داخلی به مرور صورت گرفته وقوانین عادی که درچند سال اخیر به جای قوانین سابق وضع شده است ضرورت پیدا کرد تا در پایان جلد سوم موارد مهم تغییر یافته را توأم با توضیح قرار دهیم. البته چون قوانین عادی متأسفانه به طور مستمر در جریان تغییر و تبدیل هستند، جهت اطمینان از آنچه درمتن اصلی درارتباط با این نوع قوانین وجوددارد، باید به آخرین قانونی که درآن زمینه تصویب شده است مراجعه شود.

تغییرات براساس تجدیدنظر در قانون اساسی

اول ـ نام مجلس شورای اسلامی: در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ در اصول مربوط به قوهٔ مقننه «مجلس شورای ملی» قید شده بود. در اثر یادآوری رهبر انقلاب و بنیانگذار جمهوری اسلامی، اولین مجلس طی نخستین مصوبه نام «مجلس شورای اسلامی» را تصویب کرد و استدلال نمود که این اقدام به منزلهٔ تغییر قانون اساسی نیست بلکه نامگذاری است که حق مجلس است و مجلس خبرگان هیچ گاه نام «مجلس شورای ملی» را تصویب نکرده بود . شورای نگهبان هم به اعتباراینکه تصرفی در قانون اساسی صورت نگرفته و مجلس حق تصویب نام مجلس را داشته است آن را تأیید کرد و از همان تاریخ در همهٔ گزارشها و مصوبات و مکاتبات «مجلس شورای اسلامی» ذکر می شد. مع الوصف مقام رهبری در نامهٔ ۶۸/۲/۴ خطاب به رئیس جمهوریکی از هشت مورد موضوع رسیدگی برای اصلاح را «تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی» قراردادند و براین اساس شورای بازنگری این تغییر را تصویب و نام «مجلس شورای اسلامی» را رسماً برای این ارگان از قوه مقننه انتخاب و اعلام کردند.

دوم ـ اصل پنجاه وهفت قانون اساسی سه قوهٔ حاکم درجمهوری اسلامی را معرفی می کرد و در آخر تصریح کرده بود که «ارتباط میان آنها به وسیلهٔ رئیس جمهور برقرار می گردد». در اصلاحات سال ۶۸ این عبارت ازذیل اصل پنجم حذف شده است و دیگر رئیس جمهور وظیفه‌ای درتنظیم روابط سه قوه ندارد. برطبق بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، این وظیفه درعهدهٔ مقام رهبری قرارگرفته است وازاین حیث سه‌قوه درردیف هم قرار گرفته‌اند و رهبر امر تنظیم روابط را بایستی انجام بدهد.

سوم ـ نظر مقام رهبری در نامهٔ مورخ ۶۸/۲/۴ این بوده است که شورای بازنگری نسبت به «تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی» مم رسیدگی و اعلام نظر نماید. تعداد

نمایندگان در اصل ۶۴ قانون اساسی دویست و هفتاد نفر معین شده و قید گردیده بود در صورت افزایش جمعیت در هر حوزهٔ انتخابی به نسبت هر یکصدوپنجاه هزار نفر یك نماینده اضافه شود و در مورد اقلیتهای مذهبی (زرتشتی، کلیمی، مسیحیان آشوری، مسیحیان کلدانی ومسیحیان ارمنی) هم نماینده برای یکصدوپنجاه هزار نفر پس ازده سال رعایت گردد وعلی القاعده، درزمان دورهٔ سوم مجلس باید این اصل به مورد اجرا درآید و با توجه به رشد سریع جمعیت تعداد قابل توجهی به نمایندگان مجلس افزوده شود. شورای بازنگری در تمکین از نظر رهبری و تأیید مشکلات ادارهٔ مجلسی که با جمع زیادی مثل چهارصد یا پانصد نفر تشکیل گردد اصل ۶۴ را اصلاح نمود ورابطهٔ بین افزایش جمعیت به میزان یکصد و پنجاه هزار نفر و یك نمایندهٔ اضافی را قطع کرد و اولاً افزایش بعد از هر ده سال را حداکثر بیست نفر منظور رداشت، بنابراین برای انتخابات دورهٔ بعد حداکثر بیست نماینده ممکن است به دویست و هفتاد نفر فعلی افزوده شود. ثانیاً افزایش بیست نفر حتماً مربوط به حوزه‌هایی که جمعیت آنها افزایش یافته نیست. عوامل و جهات دیگری مثل امور سیاسی و وضع جغرافیایی هم بر عوامل انسانی اضافه گردیده است. ثالثاً اضافه کردن حداکثر بیست نماینده بعد ازهر ده سال اختیاری است ازجانب قانون اساسی مجاز شناخته شده که ممکن است مجلس با تصویب قانون عادی نماینده یا نمایندگانی برای نقاطی در نظر بگیرد ویا محدودهٔ حوزه‌هایی را وسعت بخشد واز این اختیار استفاده کندو ممکن هم هست که اقدامی در افزایش نماینده صورت نگیرد. رابعاً در این افزایش بیست نفر احتمالی پس ازهر ده سال درمورد اقلیتهای مذهبی حقی منظور نگشته وبرای آنها با توجه به جمعیت اندکی که دارند یك نماینده پیش بینی شده است؛ چون افزایش جمعیت آنها درحدی نیست که بتوانند بیش ازیك نماینده داشته باشند. به علاوه آنها حق دارند اگر لازم بدانند درحوزه‌ای شرکت کنند که اکثریت رای می دهند. بنابراین بیست نفر اضافی احتمالی درمورد اقلیتهای مذهبی نیست. به خصوص اینکه ملاك برای افزایش عوامل سیاسی وجغرافیایی بیشتر مورد نظر بوده است تا عوامل انسانی. تصور خبرگان از قید عامل سیاسی و جغرافیایی این بود که مثلا در جزیره‌ای مثل ابوموسی که از لحاظ جغرافیایی وسیاسی حائز اهمیت است اگر لازم باشد نماینده‌ای هم برای آن درنظر گیرند هرچند که جمعیت کافی رابرای این امر نداشته باشد.

چهارم ـ در اصل شصت و نهم که درارتباط با جلسات علنی و غیر علنی مجلس بوده کلمه «رئیس جمهور» به جای کلمهٔ «نخست وزیر» قرار گرفته وبه این ترتیب اصل اصلاح شده است. توضیح اینکه بر طبق اصل ۶۹ قانون اساسی سال ۵۸ به تقاضای نخست وزیر

یا یکی از وزراء یا ده نفر از نمایندگان جلسهٔ غیرعلنی مجلس تشکیل می شد. چون در اصلاحات سال ۶۸ سمت نخست‌وزیری از قانون اساسی حذف گردید و وظایف آن دراختیار رئیس جمهور قرار گرفت، بنابراین این تغییر در اصل ۶۹ لازم بود و صورت گرفت، ولی در ماهیت و اساس اصل فوق الذکر تأثیری نداشته و رسالت آن همچنان به قوت خود باقی است.

پنجم ـ اصل هفتادم در ارتباط با حضور اعضای قوهٔ مجریه در مجلس بود که در اصلاحات سال ۶۸ تغییراتی پیدا کرده است. اولا کلمهٔ «نخست‌وزیر» حذف شد چون عنوان نخست‌وزیری در قانون اساسی دیگر جایی ندارد. ثانیاً عبارت «معاونان او» بعد از رئیس جمهور اضافه گردیده است. ثالثاً عبارت «دعوت رئیس جمهور به مجلس باید به تصویب اکثریت برسد» هم ازآخراین اصل حذف گردیده‌است؛ زیرابا حذف مقام نخست‌وزیری، رئیس جمهور به مجلس نزدیك است ودرواقع همان موقعیت نخست‌وزیر را در مقابل مجلس با یك سلسله تفاوتها دارد. قبل از اصلاحات اخیر، آمدن رئیس جمهور به مجلس یك استثنا و یك وضع فوق العاده محسوب می شد، چون نخست‌وزیر حاضر می شد و توضیحات را می داد و مسائل را استماع می کرد. در وضع اصلاح شده، رئیس جمهور و معاونان و وزیران به اجتماع یا به انفراد حق شرکت درجلسهٔ علنی را دارند. یعنی همهٔ آنان از رئیس جمهور و معاونان و وزیران و مشاوران آنها به حالت اجتماع در همهٔ جلسات مجلس می توانند حضور یابند ولی نمایندگان فقط وزراء را می توانند احضار نمایند. یعنی حضور رئیس جمهور ومعاونان او اختیاری وحق خود آنهاست، هرگاه لازم بدانند حضور پیدا می کنند.

ششم ـ مهمترین اصلاح و تغییر قانون اساسی در ارتباط با مجلس مربوط به اصل هشتادوپنجم است. متن اصل هشتادوپنج بدون تغییر باقی مانده ولی یك فرازمفصل به آن اضافه گردیده است. ابتدا بخش اضافه شده را عیناً نقل می کنم وسپس توضیحات لازم را می دهم:

«... همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامهٔ سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیونهای ذی ربط واگذار کندویا اجازهٔ تصویب آنها را به دولت بدهد. دراین صورت‌مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود وششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین ومقررات عمومی کشور باشد وبه منظور بررسی

واعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»[1]

با الحاق این بخش به اصل ۸۵ تغییرات زیر حاصل شده است:

اولا کمیسیونهای داخلی مجلس شورای اسلامی اختیارات بیشتری پیدا کرده‌اند. قبلا کمیسیونها حق داشتند که برحسب تصمیم مجلس قوانین موقتی تصویب کنند، یعنی قوانینی که به صورت آزمایشی به اجرا درآید و در نهایت پس از آزمایش به تصویب مجلس برسد. اکنون مجلس می‌تواند تصویب دائمی اساسنامهٔ سازمانها، شرکتها، و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به آنها واگذار کند. یکی از مشکلات مجلس تصویب اساسنامهٔ شرکتها و سازمانهای دولتی بود که غالباً قوهٔ مجریه آنها را تدوین و تنظیم می‌کرد و به صورت لایحه به مجلس می‌داد. این اساسنامه‌ها غالباً به همان وضعی که دولت پیشنهاد کرده بود تصویب می‌شد و در مواردی هم مجلس به موجب قانون عادی به دولت اختیار تصویب اساسنامه‌ها را با شرایطی داد. اما در این اصلاحات بهتر دیدند که مجلس هم از طریق کمیسیونها در جریان تصویب این اساسنامه‌ها باشد و بدیهی است مثل دیگر مصوبات مجلس و مثل قوانینی که کمیسیونها به شکل موقت تصویب می‌کردند کنترل شورای نگهبان را داشته باشد تا از حدود قانون اساسی و موازین شرعی تجاوزی صورت نگیرد.

---

۱. در این مورد در سال ۶۶ مادهٔ واحده‌ای با عنوان «قانون اطلاع مجلس شورای اسلامی از مصوبات هیئت وزیران» از تصویب گذشت که متن آن به این شرح است:

مادهٔ واحده ـ هیئت وزیران، مسئولین کلیه دستگاههای اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسات و شرکتهای دولتی مکلفند که کلیهٔ مصوبات (تصویب‌نامه‌ها)، بخشنامه‌ها، دستورالعملها و قراردادهای عادی ومحرمانه وسری خود را بدین طریق به اطلاع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسانند:

۱. تصویب‌نامه‌های محرمانه و سری هیئت وزیران از طریق هیئت رئیسهٔ مجلس شورای اسلامی.

۲. تصویب نامه‌های عادی هیئت وزیران، قراردادهای دولت و شرکتهای دولتی، بخشنامه‌ها و دستورالعملهای صادره از وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمانها و شرکتهای دولتی از طریق کمیسیون سازمانهای وابسته به نخست‌وزیری.

تبصرهٔ ۱ ـ کلیهٔ قراردادهای نظامی و تسلیحاتی تا پایان جنگ تحمیلی از شمول مادهٔ فوق مستثناست.

تبصرهٔ ۲ ـ اعتبار مورد نیاز برای اجرای این قانون از محل صرفه‌جوییهای دستگاههای اجرایی فوق‌الذکر تأمین و کسری اعتبار ناشی از اجرای این قانون از محل ردیف ۵۰۳۰۰ تأمین خواهد شد.

ثانیاً برطبق بخش الحاقی به اصل ۸۵، مجلس می تواند تصویب دائمی اساسنامهٔ سازمانها و شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به دولت واگذار کند و با این ترتیب اولین استثنای مهم به اصل ۸۵ وارد گردیده است. به عبارت دیگر برخلاف صدر اصل که می گوید: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست، مجلس نمی تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند،» در آخر این اصل مجلس اختیار یافته که تصویب اساسنامه‌ها را به دولت واگذار کند و همان طور که مصوبات مجلس تحت کنترل شورای نگهبان است در مورد مصوبات دولت در قسمت تفویضی تصریح گردیده که شورای نگهبان باید بگوید که با موازین شرعی و قانون اساسی مغایرت دارد یا نه. با این ترتیب، هر اساسنامه‌ای را که دولت تصویب کند باید تأیید آن را از شورای نگهبان بگیرد تا عنوان قانون پیدا کند. ثالثاً مطلب جدیدی در مورد مصوبات دولت براساس اختیار تفویضی مجلس در خصوص اساسنامه‌ها عنوان شده است و آن اینکه مصوبات دولت نباید مخالف با قوانین و مقررات عمومی کشور باشد. به عبارت دیگر دولت تحت عنوان تصویب اساسنامه نمی تواند قانونی را نقض کند و یا چهارچوبهای موجود را که صورت مقررات کشوردارد بشکند و برای اینکه از این حیث کنترل صورت گرفته باشد تصریح گردیده است که چنین مصوباتی باید به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. و از این لحاظ قانون اساسی وظیفهٔ جدیدی برای رئیس مجلس جعل کرده است، یعنی رسیدگی به مصوبات دولت (اساسنامه‌هایی که اجازهٔ تصویب آنها از جانب مجلس به دولت داده شده) و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین از جانب وی.

ثالثاً تفاوت بین مصوبات کمیسیونهای داخلی مجلس در مورد اساسنامه‌ها و مصوبات دولت در این است که کمیسیون فقط کنترل شورای نگهبان را دارد ولی مصوبهٔ دولت کنترل شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی هردو را جداگانه دارد.

سؤالی که پیش می آید این است که تصویب چه اساسنامه‌هایی با دولت است و چه اساسنامه‌هایی با کمیسیونهای داخلی مجلس. پاسخ این است که اتخاذ تصمیم با مجلس است. مجلس می تواند اساسنامه را خود رسیدگی و مثل سایر قوانین تصویب کند؛ ممکن است به کمیسیون ارجاع کند و ممکن است اختیار تصویب را به دولت بدهد. مجلس ممکن است برحسب مورد اتخاذ تصمیم کند و ممکن است قبلا مقرراتی وضع و تقسیم کار کند، مثلا اساسنامه‌های سازمانهای دولتی را به کمیسیونها بدهد و اختیار تصویب اساسنامهٔ شرکتهای دولتی را به دولت واگذار کند یا بالعکس.

سؤال دیگری که پیش می آید این است که اگر شورای نگهبان مصوبهٔ کمیسیون یا دولت را خلاف شرع یا مغایر قانون اساسی شناخت موضوع قطعی است یا ممکن است با ادعای ضرورت یا به ادعای مصلحت نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع گردد. در این خصوص به نظر می رسد که کمیسیون داخلی مجلس و دولت در هر مورد باید نظر شورای نگهبان را تامین کنند و اختلاف آنها با شورای نگهبان ولو که بر ادعای ضرورت و مصلحت نظام باشد به مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی رود. اما ممکن است مجلس تصویب مورد را مصلحت بداند. درچنین صورتی خود مجلس باید وارد عمل شود و مورد را تصویب کند تا امکان ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام باشد.

سؤال دیگری که مطرح می شود این است که اگر شورای نگهبان از جهتی مصوبهٔ دولت را مغایر با شرع یا قانون اساسی شناخت و برای اصلاح بازگرداند و رئیس مجلس هم از جهت دیگری آن را مغایر با قوانین و مقررات موجود تشخیص داد، دولت پس از اصلاح و تأمین نظر دو مرجع فوق الذکر، مصوبهٔ اصلاح شده را به هردو مرجع ارسال می دارد و اگر از نظر دو مرجع اشکال رفع شده باشد مشکلی پیش نمی آید. ولی هرگاه شورای نگهبان نظر خود را تأمین ندید و اشکال را باقی شناخت، مصوبه مجدداً به دولت بازگردانده می شود. حال سؤال این است که مصوبه بعد از اصلاح مجدد باز باید برای اطلاع رئیس مجلس ارسال شود یا چون قبلا فرستاده شده و از نظر مقررات عادی ایرادی بر آن نبوده است دیگر ارسال نمی شود. پاسخ این است که مصوبه با آخرین اصلاح به هرحال باید فرستاده شود چون ممکن است رفع اشکال از جهت موازین شرع یا قانون اساسی به نحوی صورت گرفته باشد که مصوبه با قوانین عادی مغایرت پیدا کرده باشد. البته این خود عیب بزرگی است که احتمال دارد در بعضی موارد تا اخذ نتیجه مدتها وقت بگیرد و نقض غرض از واگذاری آن به دولت باشد.

هفتم ـ در اصل هشتادوهفتم در ارتباط با مجلس تغییر بسیار جزئی پیدا شده است. بر اساس این اصل قبلا هیئت وزیران می بایست پس از تشکیل و معرفی و قبل از هر اقدام دیگر ازمجلس رأی اعتماد بگیرند و می توانستند در دوران تصدی هم در مسائل مهم و مورد اختلاف از مجلس درخواست رأی اعتماد کنند. اما در تغییرات اخیر این تقاضا به عهدهٔ رئیس جمهور گذاشته شده است، چون تشکیل دهنده و هماهنگ کنندهٔ وزیران رئیس جمهور است و او باید تشخیص بدهد که هیئت وزیرانِ شکل گرفته متناسب است و یا تغییراتی باید در آن صورت گیرد. در عمل ممکن است آثار قابل توجهی در رابطهٔ بین رئیس جمهور و وزیران نسبت به این اصل ملاحظه گردد.

هشتم ـ در اصل یکصدودهم تغییراتی صورت گرفته ووظایف واختیارات رهبر افزایش یافته است. به نظر می رسد که این تغییرات از اختیارات مجلس شورای اسلامی کاسته است. البته باید توجه داشت که قوهٔ مقننه مثل دو قوهٔ دیگر بر طبق اصل پنجاه وهفتم زیر نظر مقام رهبری قرارداشت واین به معنی آن بود که نظرات رهبر در تصمیمات مجلس مؤثر بود و به آن شکل می داد و این اصل همچنان باقی است. ولی تصریح به اینکه تعیین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس ازمشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰) ونظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام (بند ۲ اصل ۱۱۰) وحل معضلات نظام که ازطرق عادی قابل حل نیست ازطریق مجمع تشخیص مصلحت نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰) از وظایف رهبری است طبعاً در این موارد مجلس نمی تواند اتخاذتصمیم نماید وباید منتظر نظر مقام رهبری باقی بماند درحالی که قبل ازاین تغییرات، مجلس طبق اصول کلی همهٔ این وظایف را به عهده داشت.

واگذاری نصب وعزل وقبول استعفای رئیس سازمان صدا وسیمای جمهوری اسلامی ایران به مقام رهبری (ج بند ۶ اصل ۱۱۰) نیزمحدودیت دیگری بر اختیارات مجلس است زیرا این وظیفه برعهدهٔ شورای سرپرستی صداوسیما بود که یکی از سه نفر شورای سرپرستی را مجلس انتخاب می کرد. در مورد فرماندهان عالی نیروهای انتظامی (شهربانی، ژاندارمری، کمیته) هم همین تغییر مشاهده می شود، چه درسابق وزیر کشور مورد تأیید مجلس این اختیار را داشت و اکنون این اختیار از وی سلب شده است.

نهم ـ تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام طبق اصل یکصدودوازدهم محدودیتی بر مجلس شورای اسلامی محسوب نمی شود بلکه وسیله ای است که به مجلس مجال می دهد تا بیشتر نظرات خودرا اعمال کند. توضیح اینکه برطبق قانون اساسی سال ۵۸، شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس از نظر موازین شرع و قانون اساسی نظر نهایی را می دادومجلس اختیارداشت که مصوبات خودرا درجهت تأمین نظر شورای نگهبان قرار دهد. قانون اساسی مصوبات خلاف موازین اسلام وخلاف قانون اساسی رابه طور مطلق وبدون استثناء غیرقابل اجرا می شناخت وتشخیص این مغایرت را شورای نگهبان قرار داده بود. با مطرح شدن مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات خلاف موازین شرع ویا مغایر قانون اساسی با کمك این مجمع و به لحاظ ضرورت ومصلحت نظام امکان تصویب دارد. وجود این مجمع این سؤال را پیش می آورد که آیا قانون اساسی وضعی شناوردارد آیا با تشخیص مصلحت نظام باید موازین شرع متوقف بماند؟ وحدود این اختیار تا کجاست؟ مگر قانون اساسی به خاطر مصلحت نظام تصویب نگردیده؟ چطور ممکن است زمانی

خلاف مصلحت نظام تشخیص داده شود. این تشخیص که معمولا تحت تأثیر عوامل زودگذر است باید چنین قدرتی داشته باشد؟ اساساً مفهوم موجودیت قانون اساسی برای همین بوده که دعاوی تشخیص مصلحت مطرح نشود و اصولی ثابت راهنمای همه در ادارهٔ کشور باشد.

دهم ـ مسئولیت رئیس جمهور در مقابل مجلس شورای اسلامی: اصل یکصدو بیست و دوم دراصلاحات اخیر دگرگونی پیدا کرده است. رئیس جمهور که طبق همین اصل فقط درحدود اختیارات ووظایف خویش در برابر ملت مسئول بود، درمقابل سه مرجع مسئول شناخته شده است.

اصل ۱۲۲ اصلاح شده می گوید: «رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.» سابقه ندارد شخصی که مستقیماً از جانب ملت به مقامی برگزیده می شود پاسخگوی مراجع دیگر باشد. در این اصل قوانین عادی هم در کنار قانون اساسی قرار گرفته و وضع مسئولیت رئیس جمهور را مشکلتر ساخته است. با این اصل مجلس شورای اسلامی اختیاریافته که همواره رئیس جمهور را در تزلزل نگهدارد. البته بحث ما نسبت به کلمات و عبارات قانون است و کلمات و عبارات این اصل حاکی است که تعادل قوا رعایت نشده است. مجلس باید قدرت و اختیار داشته باشد چون نمایندگان منتخب ملت هستند. رئیس جمهور هم باید اقتدار لازم اجرائی داشته باشد در حدی که مجلس نتواند او رابه صورت تابعی متزلزل درآورد. با این اصل مجلس می تواند هر قانونی را تصویب کند و وظایف جدید نامتناسب به عهدهٔ رئیس جمهور بگذارد و بعد او را مسئول عدم اجرای آن قوانین بشناسد. مجلس می تواند با این اصل و استفاده از بند ۱۰ اصل ۱۱۰ استقلال لازمهٔ رئیس جمهور را از بین ببرد. اگر عدهٔ قابل توجهی از نمایندگان به هر دلیلی با رئیس جمهور موافق نباشند، می توانند او را از هر نوع اقدام مثبت و سازنده بازدارند و تسلیم نظرات خود سازند و یا اینکه او را برکنار کنند که موضوع عدم کفایت سخن رایج مجلس می گردد.

یازدهم ـ در قسمت اخیر اصل یکصدوسی و هشت تصریح گردیده است: «تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور دراین اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا درصورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.»

در مورد مصوبات دولت و نظارت رئیس مجلس این نکات قابل توجه است: اولا در

اصلاحات اخیر رئیس مجلس اختیار تطبیق مصوبات دولت با قوانین را پیدا کرده نه مجلس و این تکلیفی است که قانون اساسی به عهدهٔ ریاست مجلس گذاشته است. ثانیاً رئیس مجلس امر تطبیق را در چند مورد پیدا کرده است: اول اساسنامه‌هایی که دولت طبق اصل ۸۵ با اجازهٔ مجلس تصویب می کند که قبلا توضیح داده شده است. دوم تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت. سوم مصوبات کمیسیونهای متشکل از چند وزیر که از جانب دولت مأمور تصویب بعضی امور شده‌اند. ثالثاً دولت ضمن ابلاغ برای اجرا، این سه نوع مصوبات را به اطلاع رئیس مجلس می رساند. به عبارت دیگر ابلاغ و اجرا حاکی از تایید رئیس مجلس نیست. رابعاً اطلاع رئیس مجلس یك اطلاع بدون اقدام نیست، یعنی صرفاً به خاطر آگاه کردن مجلس این مصوبات ارسال نمی شود، هدف این است که اقدامات دولت در چهارچوب مقررات عادی کشور انجام پذیرد و بنابراین اگر مصوبات ارسال شده از نظر رئیس مجلس بدون اشکال بود و با قوانین تطبیق داشت خودبه‌خود و به همان ترتیب که ابلاغ صورت گرفته است به مورد اجرا درمی آید؛ اما هرگاه رئیس مجلس آنها را برخلاف قوانین یافت، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران می فرستد. خامساً قبلا تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت به اطلاع رئیس جمهور می رسید و این وقتی بود که نخست وزیر واسطه بین رئیس جمهور و هیئت وزیران بود. با تغییر وضع و اینکه رئیس جمهور تقریباً وظایف نخست وزیر را هم به عهده گرفته دیگر معنی نداشت که نسبت به مصوباتی که هیئت وزیران با ریاست خودش تصویب کرده اند مستقلا وجداگانه اعلام نظر نماید و احتمالا آنها را مغایر با قوانین بشناسد. بنابراین این وظیفه به عهدهٔ رئیس مجلس قرار گرفته است. سادساً کمیسیون متشکل از چند وزیر، برای تصویب اموری که هیئت وزیران به آن واگذار کرده اند، کاملا جدید است. مصوباتی که این نوع کمیسیونها می توانند داشته باشند باید در محدودهٔ قوانین باشد و بعد از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا می شود و پس از این تأیید باید به اطلاع رئیس مجلس رسانده شود.

دوازدهم ـ در مورد اصل یکصدوهفتادوپنجم، همان طور که قبلا توضیح داده شد، تغییراتی صورت گرفته است. صداوسیما می بایست زیر نظر مشترك قوای سه‌گانهٔ قضاییه (شورای عالی قضایی)، مقننه و مجریه اداره می شد. به این منظور قانون صداوسیما شورای سرپرستی را مرکب از نمایندگان سه‌قوه درنظر گرفته بود و مدیرعامل که اداره کنندهٔ صداوسیماست از جانب آن شورا برگزیده می شد. اکنون، با اصلاح انجام شده، رئیس سازمان صداوسیما از جانب مقام رهبری منصوب می شود و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس جمهورورئیس قوهٔ قضاییه و مجلس شورای اسلامی (هرکدام دونفر) بر

این سازمان نظارت دارند. بنابراین نقش مجلس از وضع اجرایی در نصب و عزل مدیرعامل صداوسیما (با شرکت دو قوهٔ دیگر) به وضع نظارتی تبدیل گردیده است. البته برطبق قسمت اخیر خط مشی و ترتیب ادارهٔ سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می کند.

سیزدهم ـ شرکت رئیس مجلس درشورای عالی امنیت ملی برطبق اصل یکصدوهفتادوششم به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی با ریاست رئیس جمهور پیش بینی گردیده است. تصمیمات این شورا پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.

چهاردهم ـ شورای بازنگری طبق اصل ۱۷۷ قانون اساسی اصلاح شده پیش بینی گردید و از جمله اعضای این شورا رئیس مجلس به عنوان رئیس قوهٔ مقننه و ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی است. شورای بازنگری نزدیك شصت نفر عضو داردو پس از حکم مقام رهبری خطاب به رئیس جمهور تشکیل می گردد. بحث تفصیلی مربوط به بازنگری را در جای خود خواهیم داشت.

پانزدهم ـ در اصلاحات سال ۶۸ قانون اساسی پست نخست وزیری در واقع در مقام ریاست جمهوری ادغام شده است و بنابراین در تمام مواردی که نخست وزیر در ارتباط با مجلس بود و مثلا وزرا را معرفی می کرد و برای آنان تقاضای رأی اعتماد می نمود یا تقاضای جلسهٔ غیرعلنی داشت اکنون با رئیس جمهور است.

بخش دوم

تغییرات و اصلاحات در ارتباط با آیین نامهٔ داخلی مجلس

با اینکه آیین نامهٔ مجلس و سایر قوانین عادی باید برای مدتی نسبتاً طولانی ثابت بماند و نواقص و عیوب قوانین هم پس از مدت مدید باید شناخته و برطرف گردد، مع الوصف در ایران رویه براین شده است که برای قانون آن اندازه ارزش و اهمیت قائل نباشند و همان طور که دستورات و احکام مقامات قابل تغییر و تبدیل است قوانین راهم تغییر بدهند وچه بسا مواردی را برای رفع نقص وعیب تغییر بدهند در حالی که نه تنها عیبی را برطرف نسازند بلکه عیوبی هم اضافه کنند، ودراین جریان تمایلات شخصی ونظرات فردی نقش زیادی دارد. نه اینکه منافع شخصی تأمین گردد بلکه شخص فکر می کند قانون قبلی نارساست، همه موارد را دربر نمی گیرد، به حال عموم مفید نیست وراه جدید بهتر است وبراین امر اصرار می ورزد ونتیجه آن می شود که قوانین حالت ثبات ودوام را که از مشخصات قانون است از دست می دهند.

دراین مورد ابتدا به تغییراتی که درآیین نامهٔ داخلی مجلس صورت گرفته است وسپس به تغییر سایر قوانین درارتباط با مجلس می پردازم ویادآور می شوم که به دلیل اهمیتی که آیین نامهٔ داخلی دارد باید با اکثریت دوسوم نمایندگان تصویب گردد و آیین نامه‌ای که ضمیمهٔ این جلد است در سال ۶۱ با همین اکثریت تصویب شده است و تغییراتی که بررسی می کنیم با توجه به آن آیین نامهٔ ضمیمه است که خواننده باید با مراجعه به موادِ آن آیین نامه و توضیحاتی که درمتن کتاب داده شده موارد تغییر و اصلاح را دریابد.

اول ـ قانون رفع نقایص و تکمیل آیین نامهٔ مصوب ۱۸ اردیبهشت ۶۲ که به چند مورد اصلاح و تغییر پرداخته است.

الف. کمیسیون اصل ۷۶ـ۸۸ منعکس در مادهٔ ۴۲ آیین نامه به کمیسیون «سؤالات» تبدیل گردید. توضیح آنکه طبق اصل ۷۶، مجلس حق تحقیق و تفحص دارد و به موجب

اصل ۸۸، نماینده حق سؤال از وزرا را دارد. برای هر دو موضوع یك کمیسیون درنظر گرفته شده بود به نام ۷۶ـ۸۸ که با اصلاحی که انجام گرفت نام آن را «به کمیسیون سؤالات» تبدیل کردند ودر مواردی که نماینده ازوزیری سؤال می کند، هرگاه وزیر پاسخ داد ولی نماینده قانع نشد، موضوع برای بررسی بیشتر به کمیسیون سؤالات ارجاع می شود.

ب. مادهٔ ۴۳ آیین نامه اصلاح شد وعدهٔ اعضای کمیسیونها حداقل ۷ نفر وحداکثر ۱۳ نفر با تشخیص جلسهٔ مشترك هیئت رئیسه ورؤسای شعب خواهد بود. ولی کمیسیون اصل ۹۰ و کمیسیون بررسی قوانین شورای انقلاب و قبل از انقلاب به ترتیب ۳۱ و ۲۱ نفر عضو دارند و عضویت در کمیسیون اخیر مانع عضویت در دیگر کمیسیونها نیست. این ماده به کرات درمعرض اصلاح وتغییر قرارگرفت ودر ۶۳/۹/۲۳ حداقل ۹ نفر وحداکثر ۱۵ نفر و در مورد کمیسیون اصل ۹۰ حداقل ۱۵ و حداکثر ۳۱ نفر معین گردید.

ج. تحقیق و تفحص: مسئلهٔ تحقیق و تفحص در اصل ۷۶ قانون اساسی پیش بینی شده بود ولی مقرراتی در مورد آن وجود نداشت، ویا مبهم بود. درمادهٔ ۱۴۸ اصلاح شده به این شرح با دو تبصره آمده است:

«مادهٔ ۱۴۸ ـ دراجرای اصل ۷۶ قانون اساسی، هرگاه نماینده‌ای تحقیق و تفحص در هر یك ازامور کشور را لازم بداند، درخواست خود را کتباً ازطریق هیئت رئیسهٔ مجلس به کمیسیونی که امر مزبور در تخصص آن است تقدیم می کند و کمیسیون اطلاعاتی را که در آن زمینه دارد در اختیار وی قرار می دهد. درصورتی که نمایندهٔ مزبور اطلاعات موجود در کمیسیون را کافی تشخیص ندهد، کمیسیون از نمایندهٔ مزبور در اولین فرصت دعوت به عمل می آورد ودلایل ضرورت تحقیق و تفحص در زمینهٔ موردنظر را استماع می نماید و پس از بررسی نظر خود را مبنی بر تصویب یا رد درخواست نماینده به مجلس گزارش می دهد. این گزارش خارج ازنوبت در دستور مجلس قرار می گیرد. درصورتی که گزارش مبنی بر تصویب باشد، پس از گزارش کمیسیون در مجلس، به وسیلهٔ مخبر بدون بحث رأی گیری به عمل می آید ودرصورتی که گزارش کمیسیون مبنی بر رد درخواست تحقیق و تفحص باشد، نمایندهٔ درخواست کننده پس از گزارش مخبر می تواند حداکثر به مدت ده دقیقه از درخواست خود دفاع نماید. در صورت تصویب انجام تحقیق و تفحص به همان کمیسیون همراه با نمایندگان درخواست‌کننده تفحص محول می گردد. کمیسیون پس از انجام تحقیق و تفحص نتیجه را به مجلس گزارش خواهد کرد.

تبصرهٔ ۱ ـ ارگان موضوع تحقیق و تفحص موظف است که کلیهٔ مدارك و اطلاعات

موردنیاز کمیسیون را برای بررسی دراختیار قرار دهد.

تبصرهٔ ۲ ـ مهلت انجام تفحص مطابق مادهٔ ۴۸ آیین نامه است.»

با این ترتیب وضع اصل هفتادوششم قانون اساسی مشخص گردیده است: اولا هر یك از نمایندگان حق دارد تحقیق و تفحص در هر مسئله از امور مملکت را که لازم بداند درخواست کند. ممکن است این موضوع درمورد یك سوءِ استفادهٔ اقتصادی باشد، ممکن است در جریان سیاست خارجی کشور باشد، ممکن است مربوط به خرابکاری در کار تحصیلات عالیه و دانشجویی باشد و هزاران موضوع مشابه.

ثانیاً درخواست نماینده باید کتبی و خطاب به هیئت رئیسهٔ مجلس باشد.

ثالثاً اقدام هیئت رئیسه نسبت به درخواست تحقیق و تفحص چیزی جز ارجاع به کمیسیون ذی ربط نیست. درمثالهای بالا درخواست به ترتیب به کمیسیون امور اقتصادی ودارایی، کمیسیون سیاست خارجی، کمیسیون فرهنگ وآموزش عالی ارسال می گردد.

رابعاً کمیسیون اطلاعات در زمینهٔ درخواست نماینده را در اختیار او قرار می دهد، ممکن است نماینده آگاهی لازم درخصوص مورد را پیدا نماید و نیازی به اقدام دیگر نباشد. اما اگر نماینده ازاطلاعات کمیسیون قانع نگردید وآن را کافی تشخیص نداد وبر انجام تحقیق وتفحص مصرّ بود، باید دلایل ضرورت تحقیق وتفحص را به کمیسیون بدهد واین کمیسیون است که دلایل نماینده را ارزیابی می کند وگزارش کاررا به مجلس می دهد وگزارش خارج ازنوبت دردستورکارمجلس قرارمی گیرد. دلیل این جریان طولانی این است که تحقیق و تفحص حق مجلس شناخته شده نه هر یك از نمایندگان، نظر شورای نگهبان هم همین بوده که ازاین حق به صورت جمعی استفاده شود واز طریق تفحص و تحقیق تزلزلی درارکان مملکت پیش نیاید وبی اعتباری برای اشخاص حاصل نگردد. به هرحال مجلس درمقابل نوع گزارش کمیسیون ذی ربط دوحالت متفاوت دارد: اگر نظر کمیسیون درارتباط بادرخواست نماینده مثبت باشد وانجام تحقیق وتفحص رالازم بداند بدون بحث رأی گیری به عمل می آید، و در صورتی که گزارش کمیسیون مبنی بر رد درخواست تحقیق و تفحص باشد، نمایندهٔ درخواست کننده حق دفاع ازتقاضای خودرا دارد وپس ازآن رأی گیری صورت می گیرد. هرگاه نظر مجلس با رأی اکثریت بر انجام تحقیق و تفحص بود، به همان کمیسیون ارجاع می نماید که با کمك نمایندهٔ متقاضی کار انجام و گزارش به مجلس داده شود.

تحقیق و تفحص یکی از طرق مهم نظارت مجلس نسبت به امور مملکت و بر دستگاههای اجرایی است. ازاین راه مجلس می تواند کارارگانهای اجرایی کشوررا

ارزیابی کند، می تواند از انحرافات وسیع جلوگیری کند، و با وجود این راه امکان دارد بسیاری ازمراکزی که احتمال انحراف دارند مواظبت بیشتری کنند. تحقیق و تفحص در عین حال می تواند مقدمه‌ای بر سؤال و یا استیضاح نماینده از وزرا باشد و از وسایل زمینه ساز رأی اعتماد و یا عدم اعتماد محسوب گردد.

دوم ـ تجزیهٔ کمیسیون آموزش وپرورش وفرهنگ وآموزش عالی به دو کمیسیون: ۱. آموزش وپرورش ۲. فرهنگ و آموزش عالی. این تفکیك طبق مادهٔ واحدهٔ ۱۷ آبان ۶۳ صورت گرفت و طبق مادهٔ واحدهٔ دیگری در سال ۶۵، با اصلاح مادهٔ ۴۲ آیین نامه، دو کمیسیون امور اداری و استخدام و کمیسیون کار و امور اجتماعی از هم جدا گردیدند.

سوم ـ ارجاع طرح و لایحه به کمیسیون مشترك. در ۶۳/۱۱/۱۱ مادهٔ واحده‌ای تصویب و به موجب آن تبصرهٔ زیر به مادهٔ ۵۳ آیین نامه داخلی اضافه گردید:

«تبصره ـ در مورد طرحها و لوایحی که به دو کمیسیون ارتباط اساسی داشته باشد، هیئت رئیسه باید کمیسیون مشترك تشکیل دهد.»

بنابراین یکی ازانواع کمیسیونها کمیسیون مشترك هست که بنا بر لایحه وطرحی که ارجاع می شود تشکیل می گردد و بعد از اتمام کار خاتمه می یابد.

چهارم ـ انصراف از سؤال. توضیحات لازم در ارتباط با سؤال نمایندگان ازوزرا در موقع خود داده شد. برابر تبصره‌ای که در ۶۳/۱۱/۱۱ به مادهٔ ۱۴۷ اضافه شده، ترتیب انصراف نماینده از سؤال به این شرح مشخص شده است:

«تبصره ـ در صورتی که سؤال کننده کتباً نسبت به سؤال خود اعلام انصراف کند، اعلام انصراف به وسیلهٔ رئیس مجلس یا منشی در جلسهٔ علنی قرائت می شود.»

با این ترتیب ممکن است نماینده سؤالی را ازوزیر مطرح نماید، به وزیر برای پاسخ دادن اطلاع داده شده باشد، و مجلس مهیای طرح سؤال و پاسخ وزیر باشد اما نمایندهٔ سؤال کننده انصراف خودرا کتباً تقدیم رئیس مجلس نماید. درچنین صورتی با قرائت آن مسئله سؤال پایان یافته تلقی می گردد.

پنجم ـ جلسات غیرعلنی مجلس (صفحهٔ ۱۳۲ کتاب). اصل ۶۹ قانون اساسی وپیرو آن مادهٔ ۶۹ آیین نامهٔ داخلی مجلس شرایط تشکیل جلسهٔ غیرعلنی مجلس را بیان کرده است که توضیحات لازم را داده‌ایم. در این ارتباط، در سال ۱۳۶۴، مادهٔ ۶۹ آیین نامه داخلی اصلاح و دو تبصره به آن اضافه شده است:

«مادهٔ ۶۹ ـ با تقاضای تشکیل جلسهٔ غیرعلنی توسط نخست وزیر یا یکی ازوزرا یا ده نفر ازنمایندگان مجلس برای رسیدگی به مواردی که دردستورکارمجلس قراردارد، نوبت

که به آن مورد رسید، جلسهٔ رسمی به صورت غیرعلنی درآمده و تقاضاکننده ادلهٔ خویش را مبنی بر وجود شرایط اضطراری و اقتضای امنیت کشور و بالنتیجه لزوم برگزاری غیرعلنی جلسهٔ رسمی مجلس حداکثر تا مدت ۱۵ دقیقه متوالیا یا متناوباً در دو نوبت ارائه نموده ویك نفر به عنوان مخالف حداکثر تا ۱۵ دقیقه صحبت کرده ومجلس درصورتی که با رأی دوسوم حاضرین تصویب کرد، کار رسیدگی در جلسهٔ غیرعلنی ادامه می یابد و اگر مجلس به کفایت دلایل رای نداد، جلسه به حالت علنی بازگشته و به روال عادی عمل خواهد شد.

تبصرهٔ ۱ـ مصوبات جلسهٔ غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد.

تبصرهٔ ۲ـ تشخیص رفع شرایط اضطراری برای انتشار مذاکرات ومصوبات جلسات غیرعلنی برای اطلاع عموم با مجلس است که با پیشنهاد یکی از تقاضاکنندگان مذکور در اصل ۶۹ ومذاکره به نحو مقرر در همین ماده در جلسهٔ غیرعلنی و تصویب اکثریت مطلق حاضرین در مجلس عملی می گردد.»

توضیح مطلب این است که مجلس در جریان کار با این اشکال مواجه شد که بدون اینکه شرایط لازم اصل ۶۹ قانون اساسی موجود باشد اشخاص نامبرده در اصل فوق درخواست جلسهٔ غیرعلنی می نمایند و این تقاضا مکرر انجام می گیرد، هیئت رئیسهٔ مجلس از شورای نگهبان تفسیر اصل ۶۹ را خواستند، شورای نگهبان نظر داد که براساس تقاضای اشخاص نامبرده در اصل ۶۹ باید جلسهٔ غیرعلنی تشکیل شود ولی ادامهٔ آن مربوط به این است که نمایندگان لزوم غیرعلنی بودن را تشخیص و نظر بدهند[1] و براساس همین نظریه قانون فوق و تبصره های آن تصویب گردد که مفاد آن واضح است و

---

۱. پاسخ شورای نگهبان به سؤال ریاست مجلس در تفسیر اصل ۴۹ قانون اساسی به این شرح بود: «ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، عطف به نامهٔ شماره ۵۶۲۸/۲۵۰/د ۶۲/۶/۱۶ سؤال آقایان نمایندگان مجلس شورای اسلامی دربارهٔ تفسیر اصل ۶۹ قانون اساسی در جلسهٔ رسمی شورای نگهبان مطرح شد ومورد بحث و بررسی قرار گرفت و به نظر اکثریت اعضای شورای نگهبان مستفاد از اصل ۶۹ قانون اساسی این است که درشرایط اضطراری درصورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب نماید مقامات صالح برای تقاضای جلسهٔ غیرعلنی نخست وزیر یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان می باشند و باید طبق تقاضای آنان جلسهٔ غیرعلنی تشکیل شود ولی پس از تشکیل جلسهٔ غیرعلنی درصورتی که اکثریت مجلس شورای اسلامی دلایل تقاضاکننده را نسبت به وجود شرایط اضطراری کافی ندانست موضوع در جلسه علنی قابل طرح و رسیدگی خواهد بود. دبیر شورای نگهبان لطف الله صافی.»

نیازی به توضیح ندارد.

ششم- ترتیب اخذرای در مجلس: در مورد ترتیب اخذرای در مجلس مواد ۱۲۴ و ۱۲۵ و ۱۲۹ و ۱۳۲ آیین نامهٔ داخلی مجلس در ۶۶/۱۰/۲۷ اصلاح گردید. اولا به موجب مادهٔ ۱۲۴ اصلاحی، پنج طریق برای اخذ رای مشخص شد:

۱. با قیام قعود ۲. با کلید برقی ۳. رای علنی با ورقه ۴. رای مخفی با ورقه ۵. رای مخفی با مهره.

ثانیاً برطبق مادهٔ ۱۲۵ در تمام موارد اخذ رای با قیام و قعود یا با کلیدهای برقی انجام می شود مگر در صورتی که آیین نامه وضع خاص دیگری را پیش بینی کرده باشد.

ثالثاً هرگاه نتیجهٔ اخذرای با قیام و قعود یا کلیدبرقی مورد تردید هیئت رئیسه یا ۱۵ نفر از نمایندگان باشد، برای رفع تردید بدون بحث با ورقه اخذ رای می شود.

رابعاً در مادهٔ ۱۳۲ تصریح گردید که در موارد زیر اخذرای با قیام و قعود یا با کلید برقی حتمی است و به هیچ طریق دیگری به عمل نخواهد آمد و بر طبق تبصرهٔ ذیل آن در موارد فوق رای گیری با کلید برقی انجام می گیرد و با تشخیص و اعلام رئیس در هر مورد رای گیری با قیام و قعود به عمل خواهد آمد.

هفتم- اثر رد اعتبارنامه در مجلس. در عمل موردی پیش آمد که اعتبارنامهٔ شخصی به علت عدم صلاحیت به هنگام رسیدگی به اعتبارنامه‌ها در مجلس رد شد. به هنگام برگزاری مجدد انتخابات آن حوزه همان شخص مجدداً کاندیدا گردید. از شورای نگهبان سؤال شد که آیا برطبق قانون اساسی شخصی که اعتبارنامه‌اش در مجلس رد شده می تواند مجدداً در همان حوزه کاندید شود. پاسخ شورای نگهبان این بود که قانون اساسی متعرض موضوع نشده و اثباتاً یا نفیاً نمی توان در این مورد ازقانون اساسی استنباط نمود و قانون عادی باید مشخص کننده این مورد باشد و به همین جهت ماده واحده‌ای در ۲۴ مهر ۶۵ به این شرح از تصویب مجلس گذشت:

«مادهٔ واحده- منتخبین حوزه‌های انتخابیهٔ مجلس شورای اسلامی که اعتبارنامهٔ آنان به علت عدم صلاحیت شخص در مجلس شورای اسلامی رد می شود نمی توانند در انتخابات همان دورهٔ مجلس شورای اسلامی شرکت نمایند.» با این ترتیب این منع اختصاص به همان دوره دارد و کسی که اعتبارنامه‌اش در مجلس رد شده می تواند دردورهٔ بعد شرکت نماید. اگر رد اعتبارنامه به جهات دیگری غیر ازعدم صلاحیت شخص باشد و این امر در مذاکرات مجلس ورای گیری مشهود باشد، می تواند در همان انتخابات هم کاندید شود. البته باید توجه شود که رد اعتبارنامه در مجلس منحصراً باید به دلیل عدم

صلاحیت شخص باشد و الا مجلس علی‌القاعده با وجود نظارت شورای نگهبان نمی‌تواند متعرض انتخابات شود و آن را ناصحیح بداند مگر اینکه در فاصلهٔ انتخابات و رسیدگی به اعتبارنامه یا رسیدگیهای قضایی انجام تقلباتی در انتخابات محرز گردد و اشخاص به این عنوان مورد تعقیب و مجازات قرار گیرند و مخدوش بودن انتخابات به اثبات برسد.

هشتم ـ استرداد لایحه: در تبصرهٔ ذیل مادهٔ ۸۹ آیین‌نامهٔ داخلی مجلس پیش بینی شده بود که «وزرا می‌توانند لوایحی را که به مجلس تقدیم کرده‌اند ــ در هر مرحله‌ای از مذاکرات که باشد ــ با ذکر دلیل در جلسه علنی مسترد دارند.» لایحه‌ای که به مجلس تقدیم می‌شود باید تصویب هیئت وزیران را داشته باشد و بعد اگر به طور عادی در مجلس رسیدگی شود باید دو مرتبه در کمیسیون یا کمیسیونهای مربوطه مورد بحث قرار گیرد و دو مرتبه هم در مجلس رسیدگی و نسبت به آن اخذ رای شود و آن گاه به شورای نگهبان برود و ممکن است چندین مرتبه هم تا تأمین نظر شورای نگهبان به مجلس بازگردد. بر طبق تبصرهٔ فوق وزیری که در ارتباط با لایحه بود، در تمام این مراحل می‌توانست دلیلی ارائه کند و لایحه را پس بگیرد. چه بسا ممکن بود لایحه مراحل پایانی را طی می‌کرد و مدتها وقت مجلس به آن صرف شده بود و یا حتی در مرحلهٔ شورای نگهبان بود، وزیر می‌توانست آن را مسترد دارد و بالاخره این نتیجه‌گیری می‌شد که وزیر لایحه‌ای می‌دهد، اگر در جریان تصویب عیناً نظرش تأمین گردد و لایحه به همان صورتی که تقدیم شده تصویب شد فبها والا اگر تغییراتی دادند، وزیر می‌تواند آن را مسترد دارد و رسیدگیهای مجلس را پوچ و بی‌معنی جلوه دهد. و بالاخره این اشکال وجود داشت که لایحه‌ای با تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم شد، حال استرداد آن فقط با خواست یك وزیر صورت می‌گیرد. این اشکالات باعث شد که در ۱۷ فروردین ۶۵ طی مادهٔ واحده‌ای تبصرهٔ فوق‌الذکر حذف شود و دو تبصرهٔ ذیل به جای آن قرار گیرد:

«تبصرهٔ ۱ ـ هرگاه هیئت وزیران استرداد لایحه‌ای را تصویب نمایند، در صورتی که پیش از تصویب کلیات لایحه در شور اول مجلس باشد، وزیر مربوطه یا نمایندهٔ پارلمانی دولت می‌تواند با ذکر دلیل در جلسهٔ علنی مجلس آن را مسترد دارد.

تبصرهٔ ۲ ـ هرگاه هیئت وزیران پس از تصویب کلیات لایحه‌ای در هر مرحله تا تصویب نهایی رای به استرداد آن بدهد، می‌توان آن را توسط وزیر مربوط یا معاون امور مجلس با ذکر دلیل و صحبت یك نفر مخالف هر کدام حداکثر به مدت ده دقیقه و تصویب مجلس مسترد نماید.»

با این ترتیب اولا استرداد لایحه باید باتصویب هیئت وزیران باشد، ثانیاً وسیلهٔ انجام تصمیم هیئت وزیران در استرداد وزیر مربوط یا نمایندهٔ پارلمانی است. ثالثاً استرداد تا قبل ازمرحلهٔ تصویب کلیات درجلسهٔ علنی به صرف تقاضا وبدون نظرخواهی ازمجلس انجام می گیرد وفرض این است که هنوزمجلس وقت زیادی صرف آن نکرده است. رابعاً برای استرداد لایحه بعد از تصویب کلیات تا تصویب نهایی تصویب مجلس لازم است وبرای این تصویب باید مجلس در جریان کار قرار گیرد و لذا به مخالف استرداد حق صحبت داده شده است. نتیجه آنکه اگر مجلس استرداد را تصویب‌نکردواصل لایحه را با اصلاحات تصویب نمود، دولت مکلف است آن را مثل سایر قوانین اجرا نماید.

نهم- کمیسیون اصل ۹۰: دربخش پنجم کتاب تحت عنوان «مجلس دربرابر شکایات مردم» به توضیح و تشریح اصل ۹۰ در ابعاد مختلف پرداختم ولی در عمل و با قوانین مکرری که دراین مورد تصویب گردید، شاید به دلیل وضع نامساعد دستگاه قضایی وظیفهٔ اصلی اصل ۹۰ فراموش شد و به کمیسیونی تبدیل گردید که هزاران شکایت از افراد در مورد ادارات و محاکم و دادسراها دریافت کند و با وساطت بخواهد به صاحبان شکایت جواب قانع کننده‌ای داده شودوچون مراجع اداری وقضایی توجهی به استعلام کمیسیون نمی کردند، قوانین متعددی در این جهت تصویب شد و اعمالی صورت جرم پیدا کرد و پیگیریهایی صورت گرفت وبازهم نتیجه‌ای مطلوب ازآن حاصل نگردید. به خاطر اینکه موضوع به خوبی روشن شود، قوانینی را که در ارتباط با اصل ۹۰ قانون اساسی در سال ۵۹، ۶۴ و ۶۵ از تصویب مجلس گذشته است در اینجا می آوریم.

اول- قانون اجازهٔ مکاتبه وتحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ بادستگاههای دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم، سال ۱۳۵۹.

مادهٔ واحده- کمیسیون اصل ۹۰ می تواند با قوای سه گانهٔ جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه‌ها وادارات وسازمانهای وابستهٔ به آنها وبنیادها ونهادهای انقلابی ومؤسساتی که به نحوی ازانحاء به یکی ازقوای فوق الذکر مربوط می باشند مستقیماً مکاتبه کند یا به آنها مراجعه نماید وبرای رسیدگی به شکایات کتبی که ازطرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده ویا جواب قانع کننده بدانها داده نشده ورفع مشکلات توضیح بخواهد وآنها مکلفند که در اسرع وقت جواب کافی بدهند.»

در آن قسمتی که در این ماده به کمیسیون اصل ۹۰ اختیار مکاتبهٔ مستقیم داده شده نیازی نبود. کمیسیونی که برطبق آیین نامهٔ داخلی مجلس تشکیل شده وجنبهٔ قانونی دارد در حدود وظیفه‌ای که اصل ۹۰ به آن محول ساخته است خودبه‌خود حق مکاتبه داشت و

تصویب قانون چیزی برآن اضافه نکرده است. قسمت دوم هم که برای سازمانها و وزارتخانه‌ها تکلیف معین کرده که در اسرع وقت پاسخ بدهند همچنان فاقد ضمانت اجرا مانده است.

دوم ـ قانون الحاق یك تبصره به مادهٔ واحده، مصوب ۵۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی، راجع به اجازهٔ مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاههای دولتی.

مادهٔ واحده ـ عبارت زیر به عنوان تبصره به قانون اجازهٔ مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاههای دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم اضافه می گردد:

«تبصره ـ مسئولین ومأمورین مذکور درمادهٔ واحده مصوبهٔ ۵۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی مکلفند که پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف مدت یك ماه از تاریخ وصول کتباً به کمیسیون اصل ۹۰ اعلام دارند. تخلف از این قانون جرم محسوب می شود و متخلف به مجازات حبس از سه ماه تا یك سال و انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا یك سال محکوم خواهد شد و موضوع تخلف در مراجع صالحهٔ قضایی با درخواست کمیسیون قابل رسیدگی است و مراجع مذکور موظفند که به این گونه جرائم به صورت فوق العاده و خارج از نوبت رسیدگی کنند وبلافاصله پس از ثبوت جرم و صدور حکم اعمال مجازات نموده و مراتب را به کمیسیون مزبور اعلام دارند.»

چنانکه ملاحظه می شود به کمیسیون اصل ۹۰ شکایات بسیاری در این موارد شده که چون از وزارتخانه‌ها رسیدگی وپاسخ را خواسته جوابی به کمیسیون داده نشده است و آن را مسکوت گذاشته‌اند تا به آنجا رسیده که قانون وضع شده و عمل متخلف را جرم و مجازات از سه ماه تا یك سال حبس و انفصال از خدمت معین نموده‌اند. معلوم است که این جریان به دلیل آن است که از مسیر اصلی که اصل ۹۰ مربوط به آن است خارج شده‌اند. به توضیحاتی که در این مورد در کتاب داده شده است مراجعه گردد.

سوم ـ قانون نحوهٔ اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۵ آبانماه ۶۵.

فصل اول: تشکیلات کمیسیون

مادهٔ ۱ـ تشکیلات کمیسیون اصل ۹۰ که براساس آیین نامهٔ داخلی مجلس شورای اسلامی تشکیل می شود دارای دو واحد است:

الف. واحد رسیدگی به شکایات که اعضای آن کلا از نمایندگان خواهند بود وطبق آیین نامهٔ داخلی انجام وظیفه می نمایند.

ب. واحد دفتر که افراد آن از طرف هیئت رئیسهٔ مجلس تعیین می شوند. حدود وظایف و اختیارات کارکنان واحد به وسیلهٔ هیئت رئیسهٔ کمیسیون تعیین می شود و زیر نظر رئیس کمیسیون انجام وظیفه می نمایند.

تبصره ـ هیئت رئیسهٔ کمیسیون اصل ۹۰ می تواند برای هر یك از واحدهای فوق به تعداد مورد نیاز بخشهایی را تشکیل دهد.

فصل دوم: صلاحیت و حدود اختیارات کمیسیون

مادهٔ ۲ ـ علاوه بر اختیارات مصرحه در مادهٔ واحده مصوب ۵۹/۱۱/۱ و تبصرهٔ الحاقی آن مصوب ۶۴/۲/۵، این کمیسیون می تواند جهت کسب اطلاعات کافی از مسئولین مذکور در آن ماده دعوت به عمل آورد یا مستقیماً با آنها مکاتبه نماید و آنها مکلف به اجابت هستند و در صورت تخلف و ثبوت جرم عدم پاسخگویی توسط کمیسیون و اعلام آن، دادگاه صالح موظف است خارج از نوبت رسیدگی کند و در صورت ثبوت جرم، مقدار کیفر مذکور در تبصرهٔ مادهٔ واحده را مشخص و نتیجه را به کمیسیون اعلام نماید و در این پرونده دادگاه رسیدگی کننده به جرم عدم پاسخگویی، حق رسیدگی به اصل شکایتی را که در کمیسیون مطرح است ندارد.

تبصره ۱ ـ هر بخش می تواند با موافقت رئیس کمیسیون در صورتی که مقتضی بداند از شاکی و مشتکی عنه برای ادای توضیحات و روشن شدن چگونگی موضوع دعوت به عمل آورد و عدم اجابت مشتکی عنه تخلف محسوب می شود لیکن مجازات مذکور در مادهٔ ۲ این قانون را نخواهد داشت.

تبصرهٔ ۲ ـ دبیرخانه موظف است نامه‌های طبقه‌بندی شده و مستقیم را بدون گشودن ثبت کند و در اختیار هیئت رئیسهٔ کمیسیون قرار دهد.

مادهٔ ۳ ـ چنانکه شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد، کمیسیون می تواند بازرس یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیئت رئیسهٔ کمیسیون اعزام نماید. دراین صورت مسئولین ذی‌ربط موظفند که همکاری لازم را از هرجهت با آنان معمول دارند.

تبصره ـ بازرس یا بازرسان اعزامی می توانند در صورت لزوم فرد یا افراد متخصصی را هرچند غیر نماینده باشند با تصویب هیئت رئیسهٔ کمیسیون همراه خود برای بازرسی دعوت نمایند.

مادهٔ ۴ ـ بازرس یا بازرسان موظفند که کلیهٔ موازین شرعی را رعایت کنند و گزارش مأموریت خود را به انضمام نظریات کتبی فرد یا افراد متخصص، در مواردی که همراه

باشند، با امضاء، حداکثر ظرف مدتی که هیئت رئیسهٔ کمیسیون معین می نماید، تسلیم کمیسیون نمایند.

مادهٔ ۵ ـ کمیسیون صرفاً به شکایاتی که از روش و طرز کار مجلس یا قوای مجریه و قضاییه باشد رسیدگی می نماید.

تبصره ـ کمیسیون پس از بررسی لازم و احراز تخلف از دادگاه صالح تقاضای رسیدگی قضایی خارج از نوبت را می نماید و دادگاه مکلف است که پس از صدور حکم نتیجه را به کمیسیون اطلاع دهد.

مادهٔ ۶ ـ تغییر شغل و پست در وضعیت مسئول و یا مأمور متخلف از نظر رسیدگی تأثیری نخواهد داشت.

مادهٔ ۷ ـ مسئولین مذکور در مادهٔ واحده مصوب ۵۹/۱۱/۱ در صورتی که عملاً جواب خلاف واقع به کمیسیون داده باشند، موضوع با اعلام کمیسیون در مراجع قضایی رسیدگی خواهد شد.

مادهٔ ۸ ـ رسانه‌های عمومی از قبیل صداوسیما و روزنامه‌ها، در صورت تمایل به اعلام گزارشهایی که مربوط به عموم است و کمیسیون اصل ۹۰ از طریق تریبون مجلس اعلام می کند، می توانند این گزارشها را بدون هر نوع تغییر و تفسیری به اطلاع عامه برسانند، متخلف طبق قوانین مربوطه مجازات خواهد شد.

مادهٔ ۹ ـ کلیهٔ مقررات مغایر با این قانون از تاریخ لازم الاجرا شدن ملغی خواهد شد.

کمیسیون اصل ۹۰ در تکلیفی که به موجب این اصل به عهده داشت می بایست از نفوذ معنوی بهره‌مند باشد و به عنوان بخشی از مجلس که ناظر بر جریانات اداری و سیاسی کشور است اقدام کند و در وضعی باشد که نامهٔ او نه تنها بدون جواب نماند بلکه با سرعت سبب روشن شدن وضع و رفع اشکال باشد. به نظر اینجانب نیازی نبود که جرمی به نام عدم پاسخگویی (!) به کمیسیون جعل نمایند و از طریق تهدید به تعقیب جزایی مسائل را دنبال نمایند. کمیسیون اصل ۹۰ باید سنگرش مجلس و اعلام مسائل از طریق تریبون مجلس باشد. ضمانت اجرای رسیدگیهای کمیسیون می بایست سؤال و استیضاح باشد که در قانون اساسی پیش بینی شده است که هر یك از دستگاههای اجرایی مسئولی به نام وزیر دارند و باید از دستورات قانونی وزیر اطاعت نمایند و از این طریق باید مسئولین اداری را وادار به پاسخگویی سازد نه اینکه بخواهد از متصدی فلان دستگاه که در پاسخ تأخیر کرده به دادسرا شکایت نماید و مانند هزاران شاکی در ردیف متقاضیان اجرای عدالت بماند.

مسئلهٔ دیگری که در این قانون مطرح شده مسئلهٔ بازرس و اعزام بازرس و گزارش از

بازرسی به هیئت رئیسهٔ کمیسیون و مسائلی از این قبیل است که لااقل با این کمیسیون نمی‌تواند ارتباط داشته باشد. این موارد شاید به کمیسیون تحقیق و تفحص مربوط شود ولی با کمیسیون اصل ۹۰ ارتباطی پیدا نمی‌کند. البته اگر موارد نادری نیاز به چنین اقداماتی داشت، حتی بدون وضع قانون با اتکا به عنوان نمایندگی مجلس و رسیدگی به موضوعی که به اصل ۹۰ ارتباط پیدا کرده اقدام نمایند.

مسئلهٔ اصل ۹۰ و کمیسیون مربوط به آن، که در عمل با داشتن تعداد زیادی نماینده می‌خواست در حل مسائل مردم اقدامات چشمگیری داشته باشد و از طریق دستگاه قضایی هم نتیجه گرفت، تصویب قانون دیگری را در سال ۶۶ بدین شرح دارد:

«ماده واحدهٔ ۶۶/۹/۳ ـ گزارشهای کمیسیون اصل ۹۰ پس از ارائه به هیئت رئیسه بدون رعایت نوبت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و دراولین جلسهٔ علنی قرائت می‌گردد.»

با این ترتیب برای پیداکردن ضمانت اجرای بهتر متوسل به تریبون مجلس گردید.

دهم ـ اعلام کمیسیون امور سازمانهای وابسته به نخست‌وزیری (از قبیل سازمان تربیت بدنی، امور اوقاف): برطبق آیین نامهٔ داخلی مجلس یکی از کمیسیونها، کمیسیون امور سازمانهای وابسته به نخست‌وزیری نام داشت. در ۶۷/۴/۱۹ طی مادهٔ واحده‌ای این کمیسیون منحل گردید وسازمانهای نخست‌وزیری در کمیسیونهای دیگر بدین شرح ادغام شد:

الف. سازمان تربیت بدنی در کمیسیون آموزش و پرورش

ب. سازمان انرژی اتمی در کمیسیون نیرو

ج. سازمان محیط زیست در کمیسیون کشاورزی.

اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۶۲/۱۲/۹

بعد از تصویب قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۶۲/۱۲/۲۰، ۶۳/۲/۱۱، و ۱۳۶۶ اصلاحاتی به آن وارد شده که این موارد به این شرح است:

۱. در تبصرهٔ ۱ مادهٔ ۹ قانون انتخابات گفته شده بود «اگر تعداد نامزدهای باقیمانده مساوی یا کمتر از نمایندگان مورد نیاز باشد، انتخابات مرحلهٔ دوم انجام خواهد شد»، که در اصلاح آن، عبارت آخر به «مرحلهٔ دوم انجام نخواهد شد» تبدیل گردید. منظور این است که اگر در مرحلهٔ اول انتخابات، انتخاب شدگان اکثریت مطلق یا دو سوم را نیاورند، انتخابات به مرحلهٔ دوم می‌رسد و در این مرحله دوبرابر عدهٔ لازم از کاندیداها شرکت

می نمایند. حال اگر در حوزه‌ای اصولا عدهٔ کاندیداها مساوی یا کمتر از تعداد پیش بینی شده بود و اکثریت مطلق نداشتند، با همان مرحلهٔ اول نتیجه اعلام می گردد.

۲. در تبصرهٔ ۱ مادهٔ ۳۱ یك اصلاح مقطعی انجام گرفت و گفته شد که برای اولین مرحلهٔ دورهٔ دوم مجلس فرصت استعفا به جای دو ماه یك ماه باشد(کسانی باید استعفا بدهند تا بتوانند کاندیدا شوند).

۳. به مادهٔ ۴۷ تبصره‌ای الحاق شد که کاررا برای جمعی مورد نظر ساده گرداند: «کاندیداهای مجلس می توانند فرم داوطلبی را از وزارت کشور دریافت و پس از تکمیل به وزارت کشور ارجاع نمایند. وزارت کشور موظف است در اسرع وقتِ معین مراتب را به فرمانداری یا بخشداری حوزهٔ انتخابیه مربوطه اعلام نماید.»

۴. در مادهٔ ۱۰ گفته شده بود که اخذ رای با شناسنامهٔ عکس‌دار است و در صورت نداشتن عکس باید یکی از اعضای شعبه گزارش کند که او را می شناسد. ودر اصلاح انجام گرفته گفته شد که هر کس با ارائهٔ شناسنامه رای می دهد و با این ترتیب مشکلات موجود را برطرف ساخت.

۵. در مورد مهاجرین جنگی به این ترتیب اصلاح شد که می توانند با کارت شناسایی رای بدهند.

۶. قانون در مورد حضور نماینده ای از جانب کاندیداها برای نظارت در جریان اخذ رای اصلاح شد.

تغییرات در خصوص انتخابات نمایندگان مجلس در سال ۱۳۶۶

در سال ۱۳۶۶ با تصویب قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، تغییراتی در قوانین قبلی داده شد که توضیح داده می شود:

اولا در مورد انتخابات میان دورهٔ قانون انتخابات سال ۶۲ مقرر شده بود که اگر بیش از ۶ ماه به پایان دوره باقی بود، برای حوزه‌هایی که نماینده ندارد، انتخابات انجام می شود. ولی هرگاه تعداد نمایندگان کمتر از دویست نفر باشد، تا خاتمهٔ دوره، انتخابات میان دوره‌ای برگزار می گردد. در قانون اساسی پیش بینی انتخاباتی به نام میان‌دوره‌ای نشده است و اصولا مقررات مربوط به انتخابات را به قانون عادی محول کرده است. در عمل معلوم شد که بعد از افتتاح مجلس به جهات مختلف ممکن است حوزه‌هایی فاقد نماینده بمانند (فوت، استعفا، انتخاب شغل دیگر)، و لذا پیش‌بینی شد که انتخابات میان دوره‌ای در چنین مواردی تا شش ماه به آخر دوره انجام شود و بعد از شش ماه به نظر

رسید که فرصتی برای انتخاب نماینده دیگر نیست. ولی در عین حال اگر تعداد نمایندگان کمتر ازدویست نفر بشوند که احتمال دارد مجلس با تعطیل مواجه شود، حتی در شش ماه آخر دوره هم انتخابات انجام می گیرد. در اصلاح سال ۶۶ قانون انتخابات، انجام انتخابات میان دوره ای را تا یك سال مانده به آخر دوره مجازدانستند واگر تعداد نمایندگان کمتر ازدویست نفر شد تا شش ماه به پایان دوره امکانپذیر گردید، یعنی به هر حال درشش ماه آخر اصولا انتخاباتی انجام نمی شود، در این شش ماه مسئولین امر باید در تدارك انجام انتخابات دورهٔ بعد باشند و تکمیل دورهٔ فعلی در حالی که فقط شش ماه باقی مانده ضرورتی نداردونماینده بر فرض که انتخاب شود درچند جلسه بیشتر نمی تواند مشارکت نماید.

به نظر ما انتخابات مجلس در یك زمان در سراسر کشور باید برگزار شود و مجلس در تمام دوره با همان انتخابات باید وظایف خودرا انجام دهد وهر چند روزیك بار در نقطه ای انتخابات میان دوره ای انجام دادن صحیح نیست و اگر قانون اساسی نظر بر این داشت باید تصریح می نمود که استنباط از اصول قانون اساسی انجام یك بار انتخابات طی دوره است. انتخابات یعنی شرکت مستقیم ملت در امر حاکمیت و آنچه به عنوان میان دوره ای درقوانین عادی آمده یعنی ممکن است دریك دوره چندین مرتبه برای انتخابات حوزه ای مردم دعوت شوند. فکر انتخابات میان دوره ای ناشی از آن است که نمایندهٔ منتخب هر حوزه را تا پایان دوره نمایندهٔ همان حوزه می شناسند در حالی که پس از تصویب اعتبارنامه دیگر نمایندهٔ آن حوزه نیست بلکه نمایندهٔ تمام ملت محسوب می شود وبه این اعتبار مجموع نمایندگان مجلس نمایندهٔ تمام حوزه ها و سراسر کشورند و به طور کلی باید به صلاح و مصلحت کل نظام و مملکت بیندیشند نه اینکه هر یك مثل وکیل دادگستری نمایندهٔ موکل خودش باشد وسعی کند قدمی در جهت بهبود وضع حوزهٔ خودش برداشته شود و به فکر دیگر نقاط نباشد. هنوز فکر صحیح ازاین حیث به مجلس شورای اسلامی حاکم نگردیده است و از نطقهای قبل ازدستور و تذکرات و سؤالات و مراجعهٔ مرتب به حوزه های انتخابیه و اندیشهٔ تأسیس دفتر به خوبی پیداست.

ثانیاً تبصرهٔ ۲ مادهٔ ۸ قانون انتخابات سال ۶۲ هم به این صورت اصلاح شده که وزارت کشور تکلیف پیدا کرده با هماهنگی شورای نگهبان درحوزه هایی که انتخابات آن متوقف ویا باطل اعلام شده ویا فاقد نماینده هستند ظرف سه‌ماه پس از تعیین وضعیت آخرین حوزه های انتخابیه واعلام نتیجه توسط شورای نگهبان، انتخابات مجددرا برگزار نماید. هدف در این اصلاح افزایش مهلت ازدوماه به سه ماه بوده ودر هر حال این تبصره در نظر

داشته که وزارت کشور موضوع را معطل نگذارد و برای حوزه‌هایی که نماینده ندارند در مهلت قانونی انتخابات را برگزار کنند. بدیهی است استفاده از این تبصره در سه سال اول دوره ممکن است و در شش ماه اول سال چهارم به شرط کاهش نمایندگان به کمتر از دویست نفر است.

ثالثاً در جهت برگزاری سالم انتخابات تبصره ای به مادهٔ ۲۸ اضافه شده که به موجب آن از موقع ثبت نام تاپایان انتخابات بازداشت کاندیداهای نمایندگی مجلس شورای اسلامی در ارتباط با اتهامات قبل از نامزدی و یا تخلفات انتخاباتی ممنوع است مگر در مواردی که به نظر شورای عالی قضایی عدم بازداشت آنان موجب تضییع حق گردد و یا اخذ تامین و تضمین لازم ممکن نباشد. دستگاه قضایی در جریانات سیاسی باید کاملا بیطرف باشد و هیچ کس و هیچ مقامی در جهت اغراض و اهداف سیاسی و شخصی و منافع گروهی در مراجع قضایی نفوذ پیدا نکند. دستگاه قضایی باید در حدود قوانین نسبت به تعقیب جرائم اقدام نماید و هیچ امری نباید کار قضات را تعطیل سازد و یا متوقف نماید. اما برقراری این تبصره حکایت از آن دارد که در نقاطی غرض ورزی شده، نامزدهای انتخاباتی متهم به ارتکاب جرم شده و بازداشت گردیده اند و دستگاه قضاء دچار انحراف شده است و علاج را این دیده اند که در مورد کاندیداها از زمان ثبت نام نسبت به اتهامات قبل و اتهامات مربوط به تخلفات انتخاباتی اجازهٔ بازداشت بگیرند. این حربه را که بسیار خطرناك است کند سازند و شرایط متعادلی برای انتخابات درنظر گیرند. البته اگر واقعاً کاندیدا مرتکب جرم شده است و بازداشت او ضرورت دارد، شورای عالی قضایی ودرحال حاضر رئیس قوهٔ قضاییه با مسئولیت خود این اجازه را می‌دهد.

رابعاً مادهٔ ۵۰ قانون انتخابات سال ۶۲ به این شکل اصلاح شد که «وزارت کشور پس ازوصول مشخصات داوطلبان از فرمانداریها و بخشداریهای مراکز حوزه‌های انتخابیه تدریجاً لیست کامل آنان را تهیه می کند و به منظور بررسی سوابق آنها درارتباط با صلاحیتهای مذکور دراین قانون به وزارت اطلاعات، دادستانی کل، سازمان ثبت احوال کشور و ادارهٔ تشخیص هویت و پلیس بین المللی در مرکز ارسال می‌دارد. مراکز مزبور موظفند که ظرف ۴۸ ساعت نظر خود را با دلیل و سند به وزارت کشور اعلام نمایند.» قانونگذار با سوءظن و بدگمانی کامل به کاندیداها نظر کرده و بررسی سوابق آنها را خواسته است درحالی که این وظیفه باید به عهدهٔ ملت گذاشته شود. اصولا مردم هستند که باید سوابق کاندیداها را ارزیابی کنند و تا این حد در خواست مردم واردشدن صحیح نیست. البته نظر قانونگذار این است که مرکز قانونگذاری از ورود اشخاص سوء

سابقه‌دار پاك باشد ولی این به ترتیبی در قانون آمده كه گویا كنترل شدیدی در این خصوص باید صورت گیرد. چندین مرجع باید مجهز باشند تا این كاندیداها را شناسایی و سوابق آنها را جمع آوری كنند. بهتر این بود كه این تشخیص به عهدهٔ ملت گذاشته می شد و قطعاً اشخاصی كه دارای انحرافاتی باشند رای لازم را نخواهند داشت و بر فرض كه اشتباهی رخ دهد و انبوه رای‌دهندگان گمراه گردند در موقع رسیدگی به اعتبارنامه می توان آن را جبران نمود نه اینكه از ابتدا به خاطر احتمال شركت یك نفر با سابقهٔ بد، همهٔ داوطلبینی كه معمولا مورد توجه جمع زیادی هستند در معرض بی اعتباری قرار گیرند.

خامساً در این قانونِ اصلاحی درخصوص انتخابات نقاطی كه به دلیل جنگ ساكنین آن به دیگر شهرها مهاجرت كرده اند، انتخابات سراسری در نظر گرفته شده است و در هر شهرستانی كه لااقل صد خانوار مهاجر جنگی باشد، پیش بینی شعبهٔ ثبت نام و اخذ رای شده است كه البته به نظر می‌رسد برای دوره‌های بعد این موّرد منتفی باشد.

وضع كارمندان مجلس

در ارتباط با بحث مربوط به ادارات مجلس و انتظامات آن (صفحهٔ ۳۰۱ كتاب)، در ۶۶/۹/۲۳، جلسهٔ مشترك كمیسیون امور اداری و استخدامی و دیوان محاسبات آیین نامهٔ استخدامی كارگزاران مجلس شورای اسلامی را در ۳۸ ماده تصویب كرد تا به مدت ۵ سال آزمایشی به مورد اجرا گذاشته شود. برطبق این آیین نامه كارگزاران مجلس دو نوع اند: الف. كارگزاران رسمی كه برای تصدی یكی ازپستهای ثابت سازمانی مجلس استخدام شده یا می شوند. ب. كارگزاران پیمانی (قراردادی) كه برای مدت معین و كار مشخص به استخدام مجلس در می آیند. علاوه بر دو نوع فوق برای انجام كارهای خدماتی درصورت نیاز طبق قانون كار افراد را به كار می گمارند. در اجرای آیین نامهٔ استخدام شورای اداری مركب از ۱. كارپردازی بالاترین مقام اداری مجلس كه ازطرف رئیس مجلس منصوب می شود ۲. نمایندهٔ كمیسیون اداری و استخدامی ۳. نمایندهٔ كمیسیون دیوان محاسبات ۴. رئیس كارگزینی مجلس، داوطلبین خدمت در مجلس باید علاوه بر شرایط اعتقادی و تعهد اسلامی، تابعیت ایران، حداقل ۱۸ سال تمام سن، گواهی انجام یا معافیت خدمت نظام، توانایی جسمی و حداقل گواهی دورهٔ ابتدایی باشند و لیسانس و بالاتر را برای مشاغل تخصصی استخدام می كند كه در مورد این افراد حداكثر سن ۴۵ خواهد بود. استخدام ازطریق امتحان ومصاحبه و تحقیق صورت می گیرد ومدتی بین ۶ ماه تادوسال مدت آزمایشی است. پس ازآن بر اساس لیاقت و كاردانی وصلاحیت به

استخدام رسمی در می آیند. در این قانون بیشترین آموزش و ارزشیابی برای مستخدمین شده است. شورای اداری مکلف است که مشاغل مستمر خود را طبقه‌بندی کند و حقوق کارمندان را بر اساس جدول تنظیم شده با معیارها و ضرایب مشخص تعیین کند و به هر حال مجموع کارگزاران رسمی و پیمانی مجلس از دو برابر تعداد نمایندگان هردوره بیشتر نخواهد بود. کارگزاران شورای نگهبان هم مشمول همین آیین نامه هستند.[۱]

۱. برای ملاحظهٔ اصل قانون به مجموعه *قوانین سال ۶۶*، صفحهٔ ۹۰۸ و بعد مراجعه شود.

انتشارات سروش منتشر کرده است:

حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، جلد اول: کلیات و مقدمات (شناسایی ابعاد مختلف قانون اساسی)، دکتر سید جلال‌الدین مدنی، چاپ سوم، ۱۳۶۵.

حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: حاکمیت، ولایت فقیه (رهبری)، قوای حاکم، دکتر سید جلال‌الدین مدنی، ۱۳۶٤.

حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، جلد چهارم: شورای نگهبان، دکتر سید جلال‌الدین مدنی.

اسرار جنگ تحمیلی به روایت اسرای عراقی، مرتضی سرهنگی (مصاحبه‌گر)، چاپ دوم، ۱۳٦٤.

ایران اسلامی در برابر صهیونیسم، دکتر سید جلال‌الدین مدنی، چاپ دوم، ۱۳٦۲.

بانکداری بدون بهره، دکتر نجات‌الله صدیق، ترجمهٔ اکبر مهدی‌پور عطاآبادی، ۱۳٦۱.

بررسی وضع مالی و مالیهٔ مسلمین از آغاز تا پایان دورهٔ اموی، دکتر ابوالقاسم اجتهادی، ۱۳٦۳.

تجارب‌الامم، مسکویه، تصحیح متن و ترجمه از دکتر ابوالقاسم امامی.

سپیده سر زده است، محمد حسن رهپو، ۱۳٦۰.

شمه‌ای از تاریخ غرب‌زدگی ما (وضع کنونی تفکر در ایران)، دکتر رضا داوری، چاپ دوم، ۱۳٦۳.

شهادتنامه ـ ۲، با همکاری بنیاد شهید، ۱۳٦۳.

عروج آزادی در ولایت فقیه، سیدعلی موسوی، ۱۳٦۱.

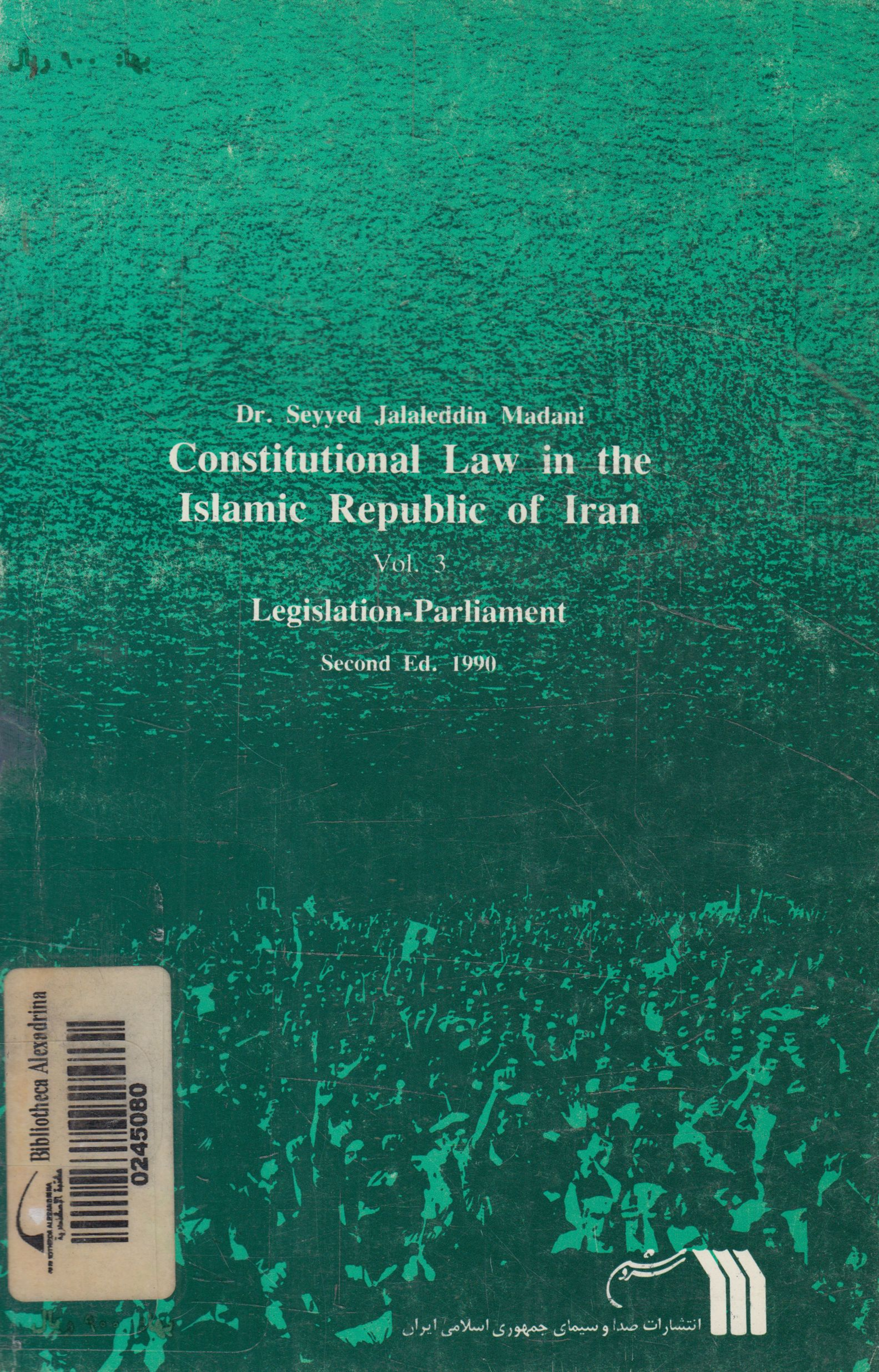
فرهنگ برهنگی و برهنگی فرهنگی، غلامعلی حداد عادل، چاپ دوم، ۱۳٦۳.

کعبه در زنجیر، محمد حسن زورق، چاپ سوم، ۱۳٦۳.

محراب خونین باختران، محمد اشرفی اصفهانی، ۱۳٦۲.

ناسیونالیسم عربی و انقلاب اسلامی، محمد حسن رهپو، ۱۳٦۰.

جغرافیای اسلام، ۱ و ۲: بعلبك و حلب، عبدالله ناصری.



بها: ۹۰۰ ریال
Dr. Seyyed Jalaleddin Madani
Constitutional Law in the
Islamic Republic of Iran
Vol. 3
Legislation-Parliament
Second Ed. 1990
Bibliotheca Alexadrina
02445080
سروش
انتشارات صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران